



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Faculty of Business, Economics and
Social Sciences

Department of Social Sciences

University of Bern Social Sciences Working Paper No. 21

Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen

Oliver Hümbelin

Current version: October 26, 2016
First version: May 6, 2016

<http://ideas.repec.org/p/bss/wpaper/21.html>
<http://econpapers.repec.org/paper/bsswpaper/21.htm>

Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen

Eine Registerdaten basierte Analyse für den Kanton Bern

Oliver Hümbelin, lic. rer. soc.
Bern University of Applied Sciences
Hallerstrasse 10
3012 Bern
E-Mail: oliver.huembelin@bfh.ch

26. Oktober 2016

Abstract

Moderne Wohlfahrtsstaaten bieten in der Regel Schutz vor Armut, in dem Haushalten unter der Grenze des Existenzminimums durch Sozialhilfe unterstützt werden. In den meisten Ländern wird von dieser Möglichkeit jedoch nicht erschöpfend Gebrauch gemacht. Wenn Nichtbezugsquoten hoch sind, ist fraglich, inwiefern die Instrumente der Armutspolitik adäquat konzipiert sind. Auf der Basis von Steuerdaten des Kantons Bern ermittelt die vorliegende Studie den Bevölkerungsanteil mit rechnerischem Anspruch auf Sozialhilfe. Der Anteil der Nichtbeziehenden wird dabei auf 26,3 Prozent geschätzt. Die Analyse der regionalen Unterschiede legt ferner die Vermutung nahe, dass neben rein pekuniären Faktoren, soziale Erwartungen und Einstellungen zum Sozialhilfebezug mit eine Rolle bei der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen spielen. Diese tragen zur Erklärung des in vielen Studien gefundenen Unterschieds des Nichtbezuges von Stadt und Land erheblich bei, neben weiteren Faktoren wie die Wirtschaftsstruktur und die Dichte der sozialen Netzwerke.

Key words: Nichtbezug, Sozialhilfe, Schweiz, Stigma, Armut, Steuerdaten

1 Einführung

Neben dem Ertrag aus Aktivitäten am Markt (Erwerb oder Kapital) spielen für die Verfügbarkeit finanzieller Mittel von Haushalten und Individuen die Instrumente der wohlfahrtstaatlichen Umverteilung eine wichtige Rolle. Auswirkungen sozialer Risiken wie Arbeitslosigkeit, Alter und Krankheit werden etwa über das System der sozialen Sicherheit gemindert. Bei Eintritt bestimmter Lebensrisiken sichern Sozialtransfers die finanzielle Existenz. Dabei findet eine Umverteilung des Wohlstandes statt. In welchem Ausmass dies geschieht, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Etwa durch die Höhe der ausgerichteten Leistungen, die Bedingungen, die zum Bezug berechtigen, sowie die Art der Finanzierung. Das Ausmass der Umverteilung hängt jedoch nicht zuletzt davon ab, ob die Leistungen auch tatsächlich beansprucht werden. Verfügt ein Haushalt nicht über ausreichend Einkommen, um damit über die Grenze des Existenzminimums zu kommen, kann die Sozialhilfe nur dann diese Lücke ausfüllen, wenn die entsprechenden Gelder tatsächlich beansprucht werden. Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen liegt dann vor, wenn Personen keine Leistungen beziehen, obwohl sie rechtlich gesehen Anspruch darauf hätten. Wenn die Nichtbezugs-Quoten hoch sind, ist es fraglich, ob die Instrumente des Wohlfahrtsstaates wirksam konzipiert sind. Darüber hinaus wirft ein asymmetrischer Bezug von Sozialleistungen die Frage der horizontalen Gerechtigkeit auf: Wenn Bedürftigkeit das entscheidende Kriterium eines Leistungsbezugs sein soll, ist fraglich, weshalb nicht alle Haushalte in identischen finanziellen Verhältnissen gleichermassen unterstützt werden sollen. Darüber hinaus bergen Nichtbezüge die Gefahr, bestimmte soziale Gruppen zu marginalisieren. Wenn einzelne soziale Gruppen im Gegensatz zu anderen sozialen Gruppen seltener Leistungen beziehen, kann dies zu selektiver Exklusion einzelner Bevölkerungsgruppen führen.

In vielen Ländern der OECD sind die Nichtbezugsquoten aber hoch, wie Hernanz, Malherbet & Pellizzari (2004) in einem umfassend Länderreview feststellen. Typischerweise sind Nichtbezugs-Quoten höher, wenn sie eine Anspruchsprüfung erfordern, wie es für Sozialhilfeleistungen die Regel ist. Die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe variiert schätzungsweise zwischen 20% und 60%. Nichtbezugsquoten sind dagegen in der Regel etwas tiefer, wenn es sich um den Bezug von versicherungsbasierten Leistungen, wie beispielsweise Gelder aus der Arbeitslosenversicherung, handelt (Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004). Studien, die untersuchen, wie sich Nichtbezugs-Quoten im Verlaufe der Zeit entwickelt haben, sind rar, weil dies auf Grund der Datenlage schwierig möglich ist. (Bruckmeier & Wiemers, 2012) zeigen, dass sich die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung nach der Hartz-IV Reform in Deutschland verringert hat. (Bargain, Immervoll & Viitamäki, 2012) untersuchten ebenfalls eine konsistente Zeitreihe und stellen einen Trend mit steigender Zahl des Nichtbezugs in Finnland fest. Sie vermuten, dass die zuständigen Behörden Kosten in Form von Stigma und anderen Transaktionskosten in Kauf nehmen, um die Kosten, die durch Sozialleistungen anfallen, tiefer zu halten (ebd.:393) (vgl. auch (Kleven & Kopczuk, 2011). Gleichzeitig wird in der internationalen Literatur mehrfach auf die Herausforderungen der Datenlage hingewiesen, die eine valide Schätzung von Nichtbezugsquoten erschweren (Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004). Gemäss Bargain, Immervoll, & Viitamäki (2012) deuten die grosse internationale Variation von Nichtbezugsquoten auch auf Messprobleme hin. Sie identifizieren etwa

erhebliche Unterschiede zweier US-Studien, die dieselbe Sozialleistung untersuchen. Offenbar kann bereits die methodische Herangehensweise das Resultat erheblich beeinflussen. Nichtbezugsquoten, die auf subjektiven Befragungen basieren, scheinen das Ausmass des Nichtbezuges tendenziell zu überschätzen (Blank, 1997; Hernanz et al., 2004). Die Studien von Becker & Hauser, (2005) oder Whelan (2010) konnten darüber hinaus aufzeigen, dass die Berücksichtigung von Vermögenswerten die Höhe der Nichtbezugs-Quote entscheidend beeinflusst.

Da die Anforderungen an die Daten zur Schätzung von Nicht-Bezugsquoten hoch sind, liegen Studien für die meisten Länder lediglich fragmentiert vor. Dies trifft auch für die Schweiz zu. Es existieren aber verschiedene Untersuchungen, die sich mit der Schätzung des Nichtbezuges von Sozialhilfe für unterschiedliche Zeiträume beschäftigen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Nichtbeanspruchung von Sozialhilfe in erheblichem Umfang vorkommt. Basierend auf einer Befragung zur Armut in der Schweiz schätzen Leu, Burri & Priester (1997) die Nichtbezugsquote bei der Sozialhilfe für 1992 auf zwischen 45% und 86% - je nach Definition der untersuchten Sozialhilfeleistungen. Die Autoren weisen dabei auf die, für die Schweiz bestehende Eigenheit der kantonal unterschiedlichen Implementationen der Sozialhilfepraxis hin, die zu einer starken Variation der Regeln der Anspruchsberechtigung führen und entsprechend die Schätzung von Nichtbezugsquoten erschweren. Fluder & StremLOW (1999) führen eine Sekundärdatenanalyse der Daten von Leu et al. (1997) mit Fokus auf regionale Unterschiede durch und stellen dabei fest, dass der Nichtbezug in Landregionen sehr viel verbreiteter ist als in Agglomerationen und grossstädtischen Zentren. Einige Jahre später ermitteln Crettaz et al. (2009) auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) einen Anteil von 28.2 % der Armutsbevölkerung von 2005, der keine öffentlichen Unterstützungsleistungen bezieht. Dies könnte darauf hinweisen, dass die Nichtbezugsquote in der Schweiz im Verlauf der Zeit abgenommen hat. Die Quoten sind jedoch auf Grund unterschiedlicher methodischer Zugänge schwierig miteinander zu vergleichen. Neuere Schätzungen des Nichtbezuges liegen keine vor. Sie wären aber von Interesse, weil in der Schweiz der Bezug von Sozialhilfe besonders ab 2005 medial verstärkt kontrovers diskutiert wurde (vgl. auch Abschnitt 2.2) und die Frage gestellt werden kann, ob die medial geführte Debatte das Klima verschärft und ob sich dies auf die Quote der Nichtbeziehenden ausgewirkt hat. Basierend auf einer Gegenüberstellung der Gesamtquoten der Sozialhilfe- und der Armutsstatistik auf der Grundlage der EU-SILC-Erhebung, könnte vermutet werden, dass die Nichtbezugsquote im Jahr 2012 erneut bei hohen 60 % lag¹. Das Bundesamt für Statistik warnt allerdings vor einer statistikübergreifenden Auswertung und davor mit einem simplen Vergleich beider Anteilswerte eine Quote des Nichtbezuges zu berechnen, weil die Datenlage und unterschiedlicher Erhebungstechniken einen solchen erschweren (BFS, 2015, S. 102)².

Hier setzt der vorliegende Beitrag an. Zunächst wird eine Übersicht der bestehenden Erklärungen einer Nichtinanspruchnahme geliefert und eine Einordnung der theoretischen Zusammenhänge der zu

¹ <http://www.grundeinkommen.ch/60-prozent-die-dunkelziffer/>

² „Trotz theoretischer Komplementarität der Begriffe der bekämpften und verdeckten Armut wäre es falsch, eine statistikübergreifende Auswertung vorzunehmen oder gar eine Quote der sozialen Ausgrenzung zu berechnen.“ (BFS, 2015, S. 83)

erwartenden Effekte für die Schweiz vorgenommen (Abschnitt 2). Daraus ist ersichtlich, dass gerade das Vorhandensein von Stigma-Effekten in der Literatur häufig als eine der vermuteten Hauptursachen für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe dargestellt wird. Gleichzeitig ist aber umstritten, ob die Furcht vor Stigmatisierung tatsächlich so weit geht, dass auf Leistungen verzichtet wird. Die empirischen Resultate sind widersprüchlich und daher ist es unklar, welche Rolle sozialen Prozessen wie Stigma in Zusammenhang mit der Beanspruchung von Sozialhilfeleistungen zukommt. In Abschnitt 3 wird anschliessend eine Methode zur Schätzung der Nichtbezugsquote auf der Basis von Steuerdaten des Kantons Bern beschrieben³. Diese beinhalten detaillierte Informationen zur finanziellen Situation (Einkommen und Vermögen). Die auf dieser Basis ermittelte Zahl der potentiell Anspruchsberechtigten wird anschliessend mit der Statistik der Sozialhilfebeziehenden verglichen, die ebenfalls eine Vollerhebung darstellt. Zur Erhöhung der Vergleichbarkeit wurde die Berechnung der Sozialhilfequote auf das vorliegende Vorhaben angepasst. Abschnitt 4 widmet sich schliesslich der Frage, wie sich die beobachteten kommunalen Unterschiede des Nichtbezuges innerhalb des Kantons Bern erklären lassen und inwiefern soziale Normen dabei eine Rolle spielen könnten.

³ Die Daten wurden der Universität Bern und der Berner Fachschule im Rahmen des Projektes „Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in der Schweiz“ von der Berner Steuerverwaltung freundlicherweise zur Verfügung gestellt (vgl. inequalities.ch).

2 Theoretische Erklärung des Nichtbezuges und Bedeutung für die Schweiz

2.1 Theoretische Erklärung des Nichtbezugs

Ausgangspunkt vieler Studien für die Erklärung des Nichtbezugs ist ein Kosten-Nutzen Modell, in welchem dem erwarteten Nutzen eines Bezugs die Transaktionskosten gegenübergestellt werden (Currie, 2004; Hernanz et al., 2004; Moffitt, 1983; Riphahn, 2001). Innerhalb dieses Rahmens werden Faktoren identifiziert, die den erwarteten Nutzen bzw. die Kosten repräsentieren und daher den Bezug von Sozialleistungen begünstigen oder hemmen. Gut belegt ist die Feststellung, dass pekuniäre Faktoren wie das Ausmass der Bedürftigkeit, die Höhe der ausgeschütteten Leistungen und die erwartete Dauer der Beanspruchung für die Wahrscheinlichkeit einer Leistungsbeanspruchung entscheidend sind (vgl. bspw. (Bruckmeier & Wiemers, 2012)). Je weniger Ressourcen einer Person zur Verfügung stehen bzw. wenn zu erwarten ist, dass ein finanzieller Engpass lange dauert (bspw. bei Alleinerziehenden), desto wahrscheinlicher ist ein Bezug (Kleven & Kopczuk, 2011).

Verschiedene Autoren weisen jedoch darauf hin, dass ein Nichtbezug ebenso durch Faktoren beeinflusst werden kann, die nicht direkt mit der Notlage in Verbindung stehen. Einige Autoren (z.B. (Currie, 2004; Van Oorschoot, 1991, 2002, 1995)) weisen auf die Bedeutung des Administrationsprozesses selber hin. Im Zuge der Anspruchsprüfung können administrative Hürden und Fehler bei der Abklärung die Quote des Nichtbezuges erhöhen. Dabei können direkte und indirekte Effekte unterschieden werden. Direkte Effekte entstehen, wenn im Rahmen der Anspruchsprüfung fälschlicherweise ein Antrag auf Sozialhilfegelder abgewiesen wird. Indirekte Effekte entstehen durch die administrative Ausgestaltung des Aufnahmeverfahrens, das Anspruchsberechtigte vom Einfordern ihrer Rechte abschrecken kann (z.B. umfangreiche Befragungen und komplizierte Dokumente, die eingereicht werden müssen).

Hernanz et al. (2004) sehen in psychologischen und sozialen Faktoren einen Hauptgrund für den Nichtbezug. Eine Rolle spielen dabei insbesondere die Angst vor gesellschaftlicher Stigmatisierung. Während es weitgehend unbestritten zu sein scheint, dass das Ausmass der Bedürftigkeit und die Dauer der erwarteten Beanspruchung relevante Faktoren der Bezugswahrscheinlichkeit sind, ist der Einfluss der Stigma-Effekte jedoch umstrittener. Daponte, Sanders & Taylor (1999) untersuchten die Ursache für hohe Nichtbezugsraten von Lebensmittelmarken in den USA (Food Stamp Programm). Weil die Sichtbarkeit der Bedürftigkeit durch das Einlösen der Marken im öffentlichen Raum sehr hoch ist, wurden Stigma-Effekte als Ursache für die geringe Beanspruchung des Programmes vermutet. In einer eigens dafür konzipierten Befragung der relevanten Zielgruppe, stellte sich jedoch heraus, dass eine Mehrheit der theoretisch Anspruchsberechtigten, die jedoch keine Lebensmittelkarten bezogen, nicht wussten, dass ihre finanzielle Situation sie für das Programm qualifiziert hätte. Generell war die Korrelation von Selbsteinschätzung und tatsächlicher Anspruchsberechtigung eher gering, was verdeutlicht, dass mangelnde Informationen einen bedeutsamen Einfluss auf die Beanspruchung von Sozialleistungen haben können. Eine Mehrheit der Personen, die im Rahmen der Studie über ihren

Anspruch auf Leistungen informiert wurden, beanspruchten diese später tatsächlich. Bei Verzicht wurde der zu geringe Betrag als Grund genannt. Die Angst vor Stigmatisierung spielte eine untergeordnete Rolle. Die Autoren schlussfolgern, dass Stigma deswegen wenig Bedeutung zukommt und fehlende Informationen ein viel entscheidender Faktor sind. Dabei ist jedoch fraglich, ob das Resultat nicht durch das Setting der Studie beeinflusst wurde. So ist es durchaus denkbar, dass die ausführliche Informationsvermittlung im Rahmen der Studie den zuvor vorhandenen Befürchtungen entgegenwirkte. Andere Studien finden durchaus Hinweise, dass Stigma-Effekte eine Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen beeinflussen können. Kayser & Frick (2000) untersuchten den Nichtbezug in Deutschland und schreiben Stigma-Effekten eine hohe Bedeutung zu. Sie analysierten den Effekt von verschiedenen Proxy-Variablen, die sie mit unterschiedlichen Stigma-Kosten verbinden. Beispielsweise finden sie eine Zunahme des erwarteten Nichtbezuges für Personen aus dem ehemaligen Ostdeutschland und für Ausländer. Für beide Gruppen vermuten sie höhere Stigma-Kosten. Sie stellen tiefere Stigma-Kosten und entsprechend tiefere Nichtbezugsquoten für Haushalte fest, die in der Anonymität einer Grossstadt leben. Die Autoren weisen jedoch auf die Problematik hin, dass sich mit ihrer Vorgehensweise vermutete Stigma-Effekt empirisch schwierig von weiteren Transaktionskosten unterscheiden lassen. Currie, (2004) stellt in diesem Zusammenhang fest, dass ein definitiver Test der Stigma-These vermutlich unmöglich umzusetzen sei und unterstreicht damit, die Schwierigkeiten der konzeptionellen Operationalisierung bei der Erforschung eines vagen Konzeptes wie Stigma. Die Frage, welche Rolle Stigma-Effekten zukommt, bleibt damit umstritten, obwohl es wichtig wäre, zu wissen, inwiefern psychosoziale Prozesse den Nichtbezug beeinflussen.

Bei empirischen Studien, die den Effekt von Stigma untersuchen, fällt generell auf, dass Stigma üblicherweise als Merkmal einer Person oder eines Haushaltes untersucht wird. In der Tradition von Goffman (1963) wird Stigma auch als „Zeichen“ oder „Brandmal“ verstanden, dass eine Besonderheit sofort erkennbar macht. So gesehen ist Stigma durchaus ein Merkmal einer Person. Goffmann (1963) vermutet jedoch auch, dass Stigmatisierung eine Reaktion auf nicht erfüllte gesellschaftliche Normerwartungen ist. Die Sozialpsychologen Link & Phelan (2001) beschreiben die Bedingungen und Auswirkungen von Stigma systematisch. Sie sehen im Stigma-Konzept eines der entscheidenden Elemente für den Zugang zu Lebenschancen in einer Gesellschaft. Gleichzeitig bemängeln sie (ebd:366), dass Forschung über Stigma-Prozesse zu sehr auf die individuelle Ebene fokussiert. Dem Umstand, dass Stigma als Teil eines gesellschaftlichen Labelings entsteht, im dem eine soziale Gruppe anderen Gruppen negative Stereotypen zuschreibt, wird dabei zu wenig Beachtung geschenkt. Es könnte daher fruchtbar sein, den Effekt von Stigma hinsichtlich des Nichtbezuges über Gruppencharakteristiken zu beleuchten, die auf geteilte Normen und Einstellungen verweisen, die zu unterschiedlichen Stigma-Effekte führen können. In Abschnitt 4 wird ein Vorschlag gemacht, auf welche Weise unterschiedliche Einstellungen hinsichtlich des Sozialhilfebezuges operationalisiert und untersucht werden können.

2.2 Sozialhilfe in der Schweiz

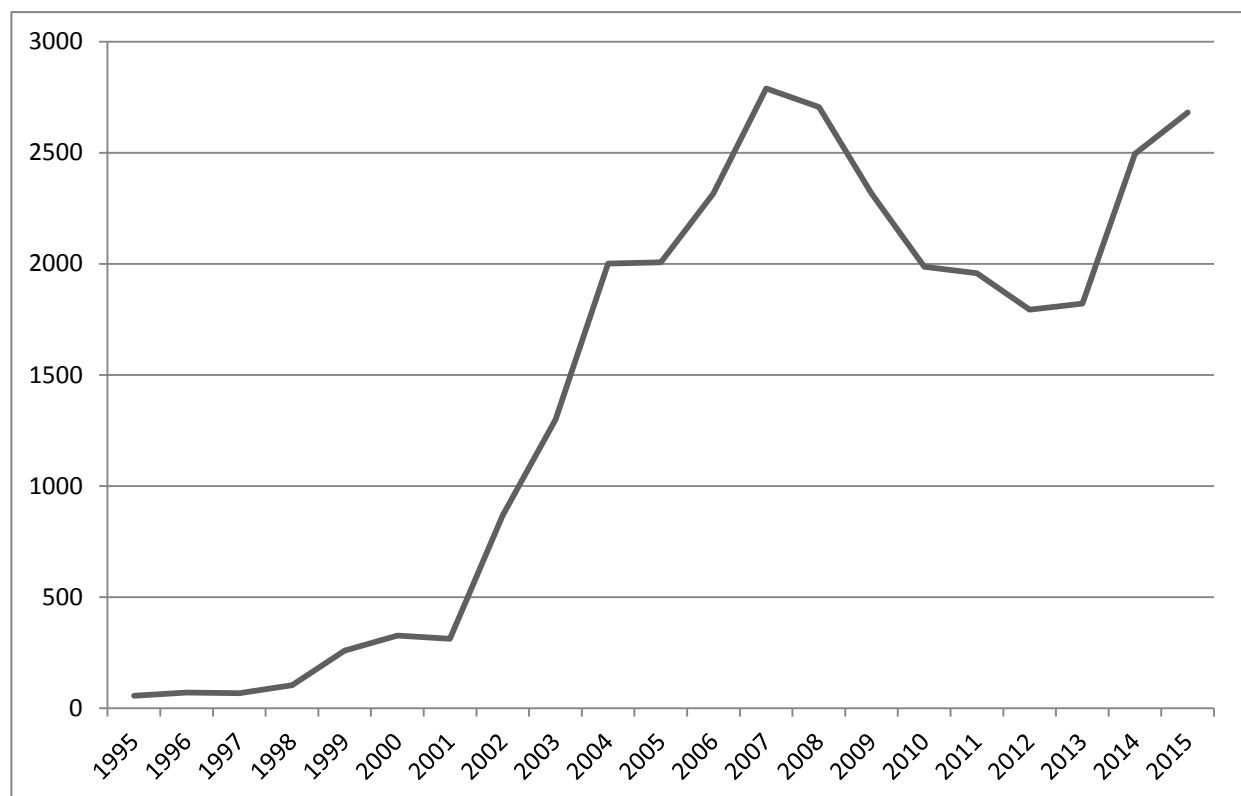
Es ist zu vermuten, dass der Stigma-These beim Sozialhilfebezug in der Schweiz eine besondere Rolle zukommt. Dies lässt sich aus der organisatorischen Besonderheit, aber auch aus der Entwicklung der sozialpolitischen Diskussion der letzten Jahre, herleiten.

Die meisten Instrumente der sozialen Sicherheit sind nach dem Versicherungsprinzip organisiert. Dazu gehören etwa die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die ein zentrales Instrument der Existenzsicherung im Alter darstellt, oder die Arbeitslosenversicherung (ALV), die das Einkommen im Falle von Arbeitslosigkeit absichert. Entscheidend für die Leistungsbezugsberechtigung ist dabei die Ursache der Notlage und nicht die finanzielle Notlage an sich sowie die vorgängige Einzahlung von Versicherungsbeiträgen. Leistungen werden bei Eintritt eines klar definierten Ereignisses zugesprochen (Erreichen des Pensionsalters, Arbeitslosigkeit). Demgegenüber werden bedarfsabhängige Sozialtransfers, wie etwa die Sozialhilfe, nach dem Final- oder Bedarfsprinzip ausgerichtet. Die Leistungsgewährung orientiert sich an einem bedarfsorientierten Schwellenwert. Bei solchen Leistungen werden vorgängig keine Beiträge eingezahlt, bzw. nur indirekt über die Zahlung von Steuern. In diesem Zusammenhang nimmt der Prozess der Anspruchsprüfung einen zentralen Stellenwert ein. Dieser soll verhindern, dass die steuerzahlende Mittelklasse nicht „missbraucht“ wird, indem sie für die Kosten anderer aufkommt, die eine Unterstützung gar nicht nötig hätten, wie es etwa Van Oorschot (2002) in einer kritischen Auseinandersetzung mit dem in westlichen Wohlfahrtsstaaten weit verbreiteten Verfahren der Anspruchsprüfung beschreibt. Die Anspruchsprüfung beinhaltet primär eine ausführliche Abklärung der persönlichen finanziellen Situation und das Überprüfen auf Anrechte anderer vorgelagerten Leistungen der sozialen Sicherheit. In diesem Sinne wird Sozialhilfe subsidiär ausbezahlt – sie kommt erst dann zum Zug, wenn in anderen Systemen (Sozialversicherungsleistungen oder andere Bedarfsleistungen) kein Leistungsbezugsanspruch besteht. Das Verfahren an sich birgt jedoch auch das Potential, die Antragsstellenden zu stigmatisieren, weil sie dem Verdacht ausgesetzt sind, ihre Notlage nicht richtig eingeschätzt zu haben.

In den vier Jahrzehnten vor den 1990er Jahren hatte die Sozialhilfe in der Schweiz wenig Bedeutung, weil in dieser Periode beinahe Vollbeschäftigung herrschte. Trotzdem - oder gerade deswegen - war auch in dieser Periode der Bezug von Sozialhilfe stark negativ konnotiert (Champion, 2011). Der Druck auf Sozialhilfeempfänger war immer schon sehr gross, ganz besonders in kleinen ländlichen Gemeinden, in welchen die Sozialleistungen direkt von kommunalen Behörden ausgerichtet werden und sich die Personen persönlich kennen (Obinger, 1999). Mit der steigenden Zahl an Langzeitarbeitslosen in den frühen 1990er, die von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden, stiegen die Fallzahlen in der Sozialhilfe rasant an. Ausgehend von der Reform der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1995, die die Arbeitsmarktaktivierung ins Zentrum stellte (Gärtner & Flückiger, 2005), wurden die Bedingungen für den Sozialhilfebezug laufend verschärft. An die Stelle des „fürsorglichen Wohlfahrtsstaates“, der die Grundsicherung bedingungslos ausrichtete, trat der aktivierende Sozialstaat, der sich dem Motto „fördern und fordern“ verpflichtete. Nadai (2007) beurteilt diese Entwicklung kritisch. Sie schreibt, dass die Sozialpolitik in den Dienst von

Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik gestellt werde, um die nationale Konkurrenzfähigkeit im globalen Standortwettbewerb zu erhöhen. Wer gesund sei, trotzdem nicht arbeite und von der Sozialhilfe unterstützt werde, tue nichts, als sich in der sozialen Hängematte auszuruhen. Eine Zuspitzung solcher stereotypen Aussagen findet sich in Missbrauchsdebatten rund um den Sozialhilfebezug, die in der Öffentlichkeit zyklisch über die Medien ausgetragen werden. Abbildung 2-1 zeigt eindrücklich auf, wie das Thema „Sozialhilfe“ nach der Jahrtausendwende zunehmend intensiver öffentlich diskutiert wurde. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die Thematik im Jahr 2007, als medial ausführlich über zwei Fälle berichtet wurde, die fälschlicherweise Sozialhilfe erhielten und gleichzeitig über Motorfahrzeuge der Luxusklasse verfügten. Eine umfassende standardisierte Befragung von 1'300 Personen, die in den Folgejahren (2008/2009) einen Antrag auf Sozialhilfe stellten, zeigte auf, dass die in den Medien kolportierten Bilder des unverschämten Sozialhilfebezügers durchaus von Betroffenen rezipiert werden und entsprechende Stigmatisierungsbefürchtungen schüren (Neuenschwander, Hümbelin, Kalbermatter & Ruder, 2012).

Abbildung 2-1 Entwicklung der Anzahl Zeitungsartikel zum Thema « Sozialhilfe »



Quelle: Recherche Factiva zum Stichwort „Sozialhilfe“. Zeitraum 1995 bis 2015, alle Schweizer Zeitungen

Eher als Besonderheit ist es zu bezeichnen, dass die Sozialhilfe in der Schweiz föderal organisiert ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Instrumente der sozialen Sicherheit in der Schweiz in langwierigen Entwicklungsprozessen entstanden und das Resultat demokratischer Auseinandersetzungen sind. Ein bundesweites Rahmengesetz zur Sozialhilfe existiert nicht. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) – ein privater Fachverein – definiert jedoch Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe, die in vielen Kantonen durch eine kantonale Gesetzgebung verbindlich

erklärt werden. Darüber hinaus existieren von Kanton zu Kanton unterschiedliche risikospezifische Sozialhilfeleistungen, welchen der Sozialhilfe im engeren Sinn vorgelagert sind. Es gibt Kantone, die nur Sozialhilfe im engeren Sinne und Alimentenbevorschussungen ausrichten, während andere bis zu maximal acht weitere Leistungen kennen wie etwa Familien- oder Alters- und Pflegebeihilfen (BFS, 2015, S. 84). Dies verdeutlicht die Heterogenität der Sozialhilfepraxis in der Schweiz. Einen besonderen Stellenwert nehmen die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV-/IV-Rente ein. Diese haben zum Ziel, einen Mindeststandard für Personen zu gewährleisten, die eine Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente beziehen. Damit ist das Armutsrisiko im Alter mit einer bundesrechtlichen Regelung einheitlich abgedeckt.

3 Ermittlung von Nichtbezugs-Quoten mit Steuer- und Sozialhilfedaten

Die Nichtbezugsquote ist definiert als der Anteil der Bevölkerung mit Anspruch auf Leistungen, der diese nicht bezieht. Zur Ermittlung dieser Quote sind detaillierte Individualdaten nötig, die ein Abbild des Vorgehens von Sozialämtern bei der Zusprechung von Sozialhilfe ermöglichen und auf deren Basis bestimmt werden kann, wie gross die Zahl der Anspruchsberechtigten theoretisch wäre. Die Daten müssen auch Informationen zum tatsächlichen Bezug von Leistungen enthalten. In der Literatur lassen sich drei mögliche Datenquellen unterscheiden, die für dieses Vorhaben verwendet werden können und die unterschiedliche Vor- und Nachteile mit sich bringen (Atkinson, 1989). Erstens, können allgemeine Bevölkerungsbefragungen mit generellen Informationen zur finanziellen Situation verwendet werden. Im Rahmen von solchen gross angelegten Erhebungen werden üblicherweise die wichtigsten Einkommen und beanspruchte Sozialleistungen erfragt. Häufig sind diese Angaben jedoch unvollständig, gerade wenn es um Vermögenswerte geht, die im Rahmen der Überprüfung der Anspruchsberechtigung entscheidend sein können. Besser geeignet sind zweitens Befragungen, die explizit den Bezug von Sozialleistungen untersuchen. In solchen Surveys kann das Erhebungsinstrument auf die gewünschten Zwecke abgestimmt werden. Befragungen sind jedoch potentiell mit Messfehlern behaftet, die durch selektive Stichprobenbildung und Fehlangaben (soziale Erwünschtheit und Erinnerungslücken) entstehen können. Drittens lässt sich alternativ der Nichtbezug von Sozialleistungen über Administrativdaten untersuchen, wie es beispielsweise Bargain et al. (2012) und Riphahn (2001) gemacht haben. Administrativdaten sind Informationen, die von Behörden z.B. im Rahmen des Sozialleistungsbezugs, der Beitragszahlung für eine Sozialversicherung oder der Steuererklärung erhoben werden. Die vorliegende Studie stützt sich auf eine Kombination verschiedener Administrativdaten ab und ist damit die erste Nichtbezugsstudie für die Schweiz dieser Art. Dafür wird in einem ersten Schritt auf der Basis von Steuerdaten des Kantons Bern die Zahl der Anspruchsberechtigten ermittelt, die anschliessend mit der Zahl der Sozialhilfeempfänger aus der Sozialhilfeempfängerstatistik verglichen wird. Weil es sich bei beiden Datenbeständen um Vollerhebungen handelt, sollte der Vergleich der beiden ermittelten Quoten zu einer validen Schätzung des Nichtbezuges führen. Wie folgend ausgeführt, sind mit dieser Vorgehensweise einige Vor- und Nachteile verbunden.

3.1 Vor- und Nachteile der genutzten Datenbasis

Weil in der Schweiz kein nationales Sozialhilfegesetz existiert, sind die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Praxis der Sprechung von Sozialhilfe im engeren Sinne und der vorgelagerten bedarfsabhängigen Leistungen erheblich. Bereits Leu et al. (1997) wiesen auf die Heterogenität der Sozialhilferegelung in der Schweiz hin, die eine valide Schätzung der Nichtbezugsquote erschwert. Damit die Zahl der Anspruchsberechtigten ermittelt werden kann, muss die Praxis der Bedarfsprüfung möglichst realitätsnah modelliert werden. Weil sich diese von Kanton zu Kanton unterscheidet, ist dies ein sehr aufwändiges Vorhaben. Es scheint daher eine gute Strategie, die Umsetzung auf einen Kanton zu beschränken. Der Kanton Bern ist für dieses Vorhaben aus mehreren Gründen geeignet. Erstens, handelt es sich um einen der bevölkerungsreichsten Kantone der Schweiz. 990'000 Personen leben in 379 Gemeinden (2012). Zweitens, existieren im Kanton Bern sowohl urbane wie auch ländliche Gebiete und er ist zweisprachig (deutsch und französisch). Damit kann die innerkantonale Variation genutzt werden, um kontextuale Unterschiede des Nichtbezuges untersuchen zu können. Auf Grund der Grösse des Kantons und dessen sozio-geografischen Profils kann zudem vermutet werden, dass die Resultate annähernd für die Schweiz repräsentativ sind. Drittens, ist es auf der Basis von Steuerdaten möglich, Analysen auf kommunaler Ebene durchzuführen. Anhand von Befragungsdaten ist dies in der Regel nicht möglich, weil die Stichproben zu klein sind. Viertens, können die Berner Steuerdaten mit dem Personenregister verknüpft werden, die eine Zuordnung von Steuersubjekten zu Haushalten möglich macht. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für die Nutzung von Steuerdaten für das vorliegende Vorhaben, da im Prozess der Steuerveranlagung fiskalische Haushalte erfasst werden, die nicht in jedem Falle realen Haushalten entsprechen. Konkubinate, beispielsweise, erscheinen in der Steuerlogik als zwei einzelne Steuersubjekte, obwohl sie in Tat und Wahrheit den Haushalt und ihre Einkommen teilen. Unberücksichtigt führt dies zu einer Überschätzung von einkommensschwachen Haushalten (vgl. (Hümbelin & Farys, 2016)). Ein entscheidender Nachteil bei der Schätzung von Nichtbezugsquoten mit Steuerdaten ist es dagegen, dass sie keine Informationen zu bedarfsabhängigen Leistungen führen, da diese nicht versteuert werden müssen. Es ist daher nicht möglich, die Schätzung der Nichtbezugsquote direkt aus den Steuerdaten vorzunehmen. Daher ist eine valide Vergleichsquelle nötig.

Zur Bestimmung der Nichtbezugsquote wird die aus den Steuerdaten ermittelte Zahl der Anspruchsberechtigten mit Resultaten der Sozialhilfeempfängerstatistik verglichen. Diese Statistik erfasst alle Personen, die während eines Kalenderjahres eine bedarfsabhängige Sozialhilfeleistung gemäss kantonalen Gesetzgebung beziehen. Da es sich bei beiden Erhebungen de facto um Vollerhebungen handelt, ist anzunehmen, dass der Vergleich zu validen Ergebnissen führt. Einige konzeptionelle Abweichungen erschweren jedoch den Vergleich:

- Erhebungseinheit in der Sozialhilfeempfängerstatistik sind Unterstützungseinheiten. Diese müssen nicht zwingend einem Wohnhaushalt entsprechen. In einigen Fällen existieren Haushaltsmitglieder, die nicht zur Unterstützungseinheit gehören. Z.B. die neue Partnerin eines geschiedenen Vaters mit einem Kind. In einem solchen Fall könnte das Haushaltseinkommen über die bedarfsabhängige Armutsgrenze zu liegen kommen, ein Teil des Haushaltes erhält jedoch trotzdem Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

- Die Definition der Grundpopulation ist geringfügig anders, was ausländische Staatsangehörige anbelangt. Ausländer/innen werden erst ab einem Aufenthaltsausweis der Kategorie C (Niederlassung) nach den gängigen Steuerverfahren veranlagt. Vorher zahlen sie Steuern an der Quelle, d.h. die Steuern werden direkt vom Lohn abgezogen. Quellenbesteuerte sind entsprechend nicht Teil der herkömmlichen Steuerpopulation. Ausländer/innen haben jedoch unabhängig vom Aufenthaltsstatus einen Anspruch auf Sozialhilfe (ausser Personen im Asylverfahren). Eine für die Schätzung des Nichtbezuges bedeutsame Abweichung ergibt sich bei anerkannten (B) und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (F und VA), die seit mehr als 5 bzw. 7 Jahren in der Schweiz leben. Diese Gruppe erscheint in der Sozialhilfeempfängerstatistik (BFS, 2011, S. 15), nicht jedoch in den Steuerdaten.
- Der Sozialhilfe im engeren Sinne vorgelagerte bedarfsabhängige Leistungen erschweren die Schätzung von Nichtbezugsquoten, weil sie in den Steuerdaten nicht abgebildet sind, bei der Ermittlung des Anspruches auf Sozialhilfe jedoch berücksichtigt werden. Dazu gehören etwa Vergünstigungen der Krankenkassenprämie, Stipendien und Ergänzungsleistungen. Ohne die Berücksichtigung der letzten beiden Komponenten wird die Zahl der Anspruchsberechtigten für junge Erwachsene und Pensionäre entsprechend überschätzt. Junge Erwachsene werden zudem während der Ausbildung häufig durch private Transfers ihrer Eltern unterstützt. Dies trägt ebenso zu einer Überschätzung der Anspruchsberechtigten unter jungen Erwachsenen bei. Ergänzungsleistungen können von Rentenbeziehenden beansprucht werden (AHV- und IV-Rentner). Im Jahre 2012 beanspruchten in der Schweiz 12,2 % aller AV-Rentner und 41,3 % aller IV-Rentner Ergänzungsleistungen (Portmann, 2012). Schliesslich gibt es weitere nicht versteuerte bedarfsabhängige Leistungen (bspw. Alters-, Pflege und Wohnbeihilfen oder Alimentenbevorschussungen).
- Eine letzte konzeptionelle Herausforderung ergibt sich aus der zeitliche Perspektive, die den Erhebungen zugrunde liegen. Die Steuerdaten informieren über die Summe der Einkommen während eines Jahres und den Vermögensverhältnissen auf Ende Jahr. Die Prüfung der Anspruchsberechtigung erfolgt jedoch monatsweise. Es ist möglich, dass sich eine Person zu Beginn des Jahres in finanzieller Not befand und dass dies zu einer Beanspruchung von Sozialhilfe führte, im Verlaufe des Jahres konnte die betroffene Person jedoch eine Erwerbsarbeit aufnehmen, die ihr - bis zum Ende des Jahres - ein Einkommen über der Bedarfsgrenze ermöglichte und den Sozialhilfebezug beendete. Dies kann zu einer Verzerrung der Quote der Nichtinanspruchnahme führen, weil Personen auf der Basis ihres Jahreseinkommens/Vermögens in den Steuerdaten als nicht Anspruchsberechtigte eruiert werden, aber im Jahresrückblick doch anspruchsberechtigt waren. Dies führt in der Tendenz zu einer zu tiefen Nichtbezugsquote.

Die meisten der oben beschriebenen Unterschiede können durch entsprechende Modellierungen angegangen werden, wie nachfolgend beschrieben wird.

3.2 Schätzung der Quote der Anspruchsberechtigten

Ob ein Haushalt Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialhilfe hat oder nicht, ergibt sich aus dem Vergleich der finanziellen Bedürftigkeit und den vorhandenen Ressourcen eines Haushaltes. Ist die finanzielle Bedürftigkeit höher als die vorhandenen Mittel, besteht ein Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialhilfe.

Die Prüfung der Anspruchsberechtigung soll anhand folgender Formel veranschaulicht werden, die schrittweise erweitert wird. Die nachfolgend beschriebene Umsetzung orientiert sich so eng wie möglich an den Weisungen zum Sozialhilfebezug, die für den Kanton Bern gelten (BKSE, 2016; SKOS, 2005). Formel (1) prüft, ob die Grenze der materiellen Grundsicherung unterschritten wird.

$$(1) \text{ SH-Anspruch: } \begin{cases} 1 : GBL_h + MG V_{h,r} + WOK_{h,r} \geq Eink_{(EE+EV+TE)} \\ 0 : GBL_h + MG V_{h,r} + WOK_{h,r} < Eink_{(EE+EV+TE)} \end{cases}$$

Auf der Einkommensseite (rechter Teil der Gleichung) befinden sich die Summe aller Erwerbseinkommen (EE), Einkommen aus Vermögen (EV) und der versteuerten Transfereinkommen (TE) für alle Individuen des betreffenden Haushaltes⁴. Die Summe der Einkommen wird einer auf den Haushalt abgestimmten Bedarfsgrenze gegenübergestellt (SKOS, 2014)(SKOS, 2014)(SKOS, 2014)(SKOS, 2014)(SKOS, 2014)(SKOS, 2014)(SKOS, 2014)(SKOS, 2014). Für die Berechnung des Bedarfs sind in einem ersten Schritt drei Komponenten entscheidend. Es sind dies der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), die medizinische Grundversorgung (MGV) und die Wohnkosten (WOK). Die Beträge sind unter Berücksichtigung einer Äquivalenzgewichtung auf unterschiedliche Haushaltsgrössen angepasst (vgl. Tabelle 6-1 im Anhang), was mit dem Subskript h in der Formel verdeutlicht werden soll. Diese Werte werden zusätzlich an die regionalen Gegebenheiten angepasst, weil einerseits die Wohnkosten variieren und auch die Krankenkassenprämien regional unterschiedlich sind. Dies ist in der Formel mit dem Subskript r vermerkt. Die Wohnkosten können über einen Mietpreis-Index abgebildet werden (vgl. Tabelle 6-2 im Anhang). Ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Wohnkosten würde die Armutsquote in teuren Gemeinden unter- und in solchen mit geringeren Wohnkosten überschätzt. Im Kanton Bern existieren darüber hinaus drei Krankenkassenprämienregionen. D.h. die erwarteten Krankenkassenprämien variieren mit der Wohnregion und dem Alter der versicherten Person (BAG, 2016).

Schliesslich gilt es die Zusatzleistungen zu berücksichtigen, die in Abhängigkeit der Höhe der verfügbaren Einkommen stehen. Dazu gehören erstens die individuellen

⁴ Der so ermittelte Betrag entspricht dem verfügbaren Einkommen (abzgl. allfällig bezahlter Steuern). Die Einkommen umfassen Erwerbseinkommen aus Haupt- und Nebenerwerb aus selbst- und unselbständiger Erwerbstätigkeit nach Sozialversicherungsabzügen, Einkommen aus Vermögen (Wertschriftenertrag), Einkünfte aus Liegenschaften abzüglich Unterhalt und Abgaben, Ertrag aus unverteilter Erbschaften sowie Geschäfts- und Kooperationsanteile. Versteuerbare Transfereinkommen umfassen Einkünfte aus Sozial- und anderen Versicherungen, Leibrenten, Erwerbsausfallentschädigungen aus Arbeitslosenversicherung, Kinder- und Familienzulagen, Mutterschaftsentschädigungen, Taggeldern aus Kranken-, Unfall und Invalidenversicherung, aus Militärversicherung sowie EO-Entschädigung und Transfers von anderen Haushalten (Unterhaltsbeiträge von Geschiedenen und solche für minderjährige Kinder).

Krankenkassenprämienverbilligungen (IPV), die ein wichtiges sozialpolitisches Instrument im Kanton Bern darstellen. Die Prüfung der Anspruchsberechtigung auf Prämienverbilligung erfolgt in der Praxis auf Basis der Steuerdaten. Es ist daher – mit einigen Abstrichen⁵ – möglich, den Anspruch auch Prämienverbilligung zu replizieren. Mit der vereinfachten Methode berechnet, erhalten 32 % aller Haushalte Vergünstigungen. Dies entspricht der tatsächlichen Praxis. Die so ermittelten Beträge werden auf der Einkommensseite addiert. Zweitens finden im Kanton Bern verschiedene Leistungen mit Anreizcharakter (LA) Anwendung, die Zahlungen über die materielle Grundsicherung hinaus umfassen. Diese Leistungen führen dazu, dass die Bedarfsgrenze vom selbständig erwirtschafteten Einkommen abhängig ist. Dies ist in der Formel mit dem Subskript *E* verdeutlicht. Diese Leistungen sollen sicherstellen, dass die Aufnahme einer Erwerbsarbeit tatsächlich zu einer Zunahme an Einkommen führt bzw. dass Erwerbstätige gegenüber Personen ohne bezahlte Arbeit aber Bedarfsleistungsbezug nicht schlechter gestellt sind⁶. Um drittens dem Umstand gerecht zu werden, dass AVH- und IV-Rentner mit Ergänzungsleistungen (EL) über weitere Möglichkeiten der Existenzsicherung verfügen, wurden bei der Schätzung der Zahl der Anspruchsberechtigten nachfolgend alle AHV- und IV-Rentner, die unter die Bedarfsgrenze fallen, nicht als anspruchsberechtigt betrachtet.

$$(2) \text{ SH-Anspruch: } \begin{cases} 1 : GBL_h + MG V_{h,r} + WOK_{h,r} + LA_E * [EL_{0,1}] \geq Eink_{(EE+EV+TE)} + IPV_{h,r,E} \\ 0 : GBL_h + MG V_{h,r} + WOK_{h,r} + LA_E * [EL_{0,1}] < Eink_{(EE+EV+TE)} + IPV_{h,r,E} \end{cases}$$

Ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht zudem erst, wenn das eigene Vermögen aufgebraucht ist - soweit dies möglich und zumutbar ist. Unangetastet bleibt das Betriebsvermögen, weil dies eine Grundlage für selbständiges Wirtschaften darstellt. Ausgenommen sind ebenso Liegenschaften, sofern diese selbst bewohnt werden und falls sie marktübliches Wohnen ermöglichen. Vor dem Sozialhilfebezug

⁵ Zur Ermittlung der Prämienvergünstigung wird das massgebende Einkommen verwendet. Dieses Einkommen addiert einzelne Abzüge und 5 % des korrigierten Vermögens vor Sozialabzügen zum Reineinkommen gemäss Steuererfassung hinzu. Einzelne Abzüge liegen für die vorliegende Schätzung jedoch nicht vor. Dies kann zu einer geringen Unterschätzung der Prämienvergünstigungen führen. Prämienvergünstigungen sind auf das Alter und die Prämienregion abgestimmt. Auf die separate Modellierung des Vergünstigungssystems für junge Erwachsene (18 – 24 Jahre, die nicht mehr zur Familie der Eltern gehören) wurde verzichtet, weil die nachfolgende Schätzung des Nichtbezuges diese Altersgruppe ausklammert.

⁶ Zu den Leistungen mit Anreizcharakter gehören Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge in der Sozialhilfe. Integrationszulagen von 100.- je Monat werden nichterwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden gewährt, die sich um ihre soziale und berufliche Integration bemühen und von 200.- an Alleinerziehende. Für die Ermittlung der Nichtbezugsquote drängt es sich auf, für Nichterwerbstätige mit der minimalen Integrationszulage von 100.-/200.- je Monat zu rechnen, weil dies der potentiell möglichen Grenze der Anspruchsberechtigung entspricht. Einkommensfreibeträge werden ebenfalls für die Ermittlung der Bedarfsgrenze hinzugerechnet und zwar in Abhängigkeit der Höhe des erzielten Jahreserwerbseinkommens. Dafür wird folgendes vereinfachendes regressives Rechnungsschema verwendet:

- Erwerbstätige mit Erwerbseinkommen (Basis Jahreseinkommen) zwischen 1 und 6'000 CHF erhalten einen Zuschlag von 60% des Erwerbseinkommens (Alleinerziehende) bzw. 40% (übrige).
- Erwerbstätige mit Erwerbseinkommen zwischen 6'001 bis 16'800 CHF erhalten einen Zuschlag von 30% des Erwerbseinkommens (Alleinerziehende) bzw. 20% (übrige).
- Erwerbstätige mit Erwerbseinkommen zwischen 16'801 bis 45'600 CHF erhalten einen Zuschlag von 16% des Erwerbseinkommens (Alleinerziehende) bzw. 13% (übrige).

Die kumulierten Zulagen und Freibeträge sind pro unterstützten Haushalt bei einer Haushaltsgrösse bis fünf Personen auf 10'200 CHF bzw. ab 6 Personen auf 12'000 CHF pro Jahr begrenzt.

müssen jedoch insbesondere die flüssigen Mittel wie Bargeld und Bankguthaben verbraucht werden. Dabei werden Freibeträge gewährt (4'000 CHF pro Person bzw. 2'000 CHF für jedes minderjährige Kind, jedoch maximal 10'000 pro Familie). Für die Überprüfung der Anspruchsberechtigung wurde in den Berechnungen das Vorhandensein von beweglichem Vermögen überprüft.

$$(3) \text{ SH-Anspruch: } \begin{cases} 1 : (GBL_h + MG V_{h,r} + WOK_{h,r} + LA_E) * [EL_{0,1} * V_{0,1}] \geq Eink_{(EE+EV+TE)} + IPV_{h,r,E} \\ 0 : (GBL_h + MG V_{h,r} + WOK_{h,r} + LA_E) * [EL_{0,1} * V_{0,1}] < Eink_{(EE+EV+TE)} + IPV_{h,r,E} \end{cases}$$

Wie die Ausführungen zeigen, können die wichtigsten Parameter in der Formel zur Beurteilung der Anspruchsberechtigung abgebildet werden, ähnlich wie es ein Sozialamt im Kanton Bern machen würde. Da jedoch das Prinzip der Individualisierung gilt (situationsbedingte Leistungen bleiben etwa unberücksichtigt), kann nicht davon ausgegangen werden, dass mit der Vorgehensweise die exakte Zahl der Anspruchsberechtigten ermittelt werden kann. Verzerrungen entstehen ferner dadurch, dass die Prüfung in der Praxis auf monatlicher Basis erfolgt. Vorliegend wird jedoch die Anspruchsprüfung auf Jahresbasis vorgenommen. Damit fokussiert die vorliegende Studie auf persistente Formen des Nichtbezuges. Bruckmeier & Wiemers (2012) haben gezeigt, dass temporärer Nichtbezug, der die Beanspruchung von Sozialleistungen auf Monatsbasis untersucht, vergleichsweise häufiger vorkommt.

[hier Tabelle 3-1]

Tabelle 3-1 zeigt die Anspruchsquoten nach Altersgruppen, die mit dem oben beschriebenen Vorgehen auf der Basis der Berner Steuerdaten des Jahres 2012⁷ berechnet wurden. Die Resultate in den Spalten sind schrittweise entlang der eingeführten Parameter der Anspruchs-Prüfgleichung dargestellt. Den eigenen Berechnungen sind zudem die Armutsquoten basierend auf der EU-SILC vorangestellt. Diese sind Ausgangspunkt für den in der Einleitung erwähnten Vergleich von Armuts- und Sozialhilfestatistik, der als Anhaltspunkt für eine Schätzung zum Ausmass des Nichtbezuges dienen kann. Bei diesen Resultaten handelt es sich um die Schätzung der *Einkommensarmut*, die sich definitorisch von der Berechnung der Quote der *Anspruchsberechtigten* unterscheidet. Diese Vorgehensweise berücksichtigt beispielsweise die Leistungen mit Anreizcharakter und insbesondere die Vermögenswerte nicht.

Die schrittweise Darstellung der Resultate in den Spalten zeigt, dass sich die Quote der Anspruchsberechtigten ausgehend von der Basisapproximation unter Einbezug der zusätzlich einbezogenen sozialpolitischen Instrumente und der Berücksichtigung von Vermögenswerten deutlich verändert. Die Krankenkassenprämienvergünstigung etwa führt zu einer deutlichen Reduktion der Quoten über alle Altersgruppen hinweg. Noch viel stärker ist der Effekt von Ergänzungsleistungen, die – mit der hier verwendeten vereinfachten Implementation – zu einer markanten Reduktion der Anspruchsberechtigten bei Pensionären führt. Demgegenüber führen die Leistungen mit Anreizcharakter zu einer deutlichen Zunahme der Quote der Anspruchsberechtigten. Den stärksten

⁷ Tabelle 6-4 im Anhang gibt Auskunft zur Auswirkung von steuerdatentechnischen Eigenheiten und deren Auswirkung auf die Ermittlung der Quote der Anspruchsberechtigten.

Effekt weist jedoch die Berücksichtigung von Vermögenswerten auf. Dies führt zu mehr als einer Halbierung der Quote. Ganz besonders ins Gewicht fallen die Vermögen bei Pensionären.

Der Vergleich mit den Resultaten für die gesamte Schweiz in der ersten Spalte zeigt zweierlei auf. Erstens wird deutlich, dass die Schätzung von Nichtbezugsquoten ohne Berücksichtigung von Vermögenswerten verzerrt ist. Werden Vermögenswerte einbezogen, reduziert sich die Quote der Anspruchsberechtigten um beinahe die Hälfte. Zweitens deuten die Resultate darauf hin, dass die hier beschriebene Vorgehensweise für junge Erwachsene und für Pensionäre zu kurz greift. Dies lässt sich wie folgt erklären: Bei alleinlebenden jungen Erwachsenen fehlen die Angaben zu privaten Transfers, die häufig durch Eltern getätigt werden, sowie Zahlungen durch Stipendien. Für Personen im Pensionsalter fehlen insbesondere Angaben zu den Ergänzungsleistungen, aber auch Alters-, Wohn- und Pflegebeihilfen. Dies führt zu einer Überschätzung der Anspruchsberechtigten bzw. zu einer Unterschätzung, wenn vereinfachend keine Rentner zu den Anspruchsberechtigten gezählt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Resultate bietet es sich an, die Schätzung der Nichtbezugsquote altersspezifisch einzugrenzen. Junge Erwachsene, die alleine leben, sowie Männer ab 65 und Frauen ab 64 werden für die weiteren Analysen ausgeschlossen. Die so eingegrenzte Population fokussiert auf die Bevölkerung im Erwerbsalter (25-63/64). Unter Einbezug aller relevanten Faktoren resultiert für diese Population eine Quote von 5.7 % mit Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialhilfe.

Tabelle 3-1: Schätzung der Quote der Anspruchsberechtigten für unterschiedliche Altersgruppe

	CH (Basis: EU-SILC, 2012, nur Einkommen)	(1) Basis- approximation (gemäss Formel (1))	(2) Krankenkassen- prämienver- günstigung	(3) Ergänzungs- leistungen	(4) Leistungen mit Anreiz- charakter	(5) Vermögen	(1)+(2)+ (3)+(4)+ (5)
<i>nach</i>							
<i>Altersgruppe</i>							
18-24	6.7	50.0	47.9	47.4	54.2	33.0	33.0
25-49	5.1	14.6	13.0	12.6	16.6	9.6	8.9
50-64	6.3	13.4	12.3	8.8	15.1	7.0	5.2
ab 65	16.4	25.6	22.8	1.2	28.4	4.8	1.0
<i>Gesamtbev.</i>							
Volljährige	7.7	14.2	12.4	8.0	16.0	6.5	4.9
25-63/64	n.a.	11.7	10.0	9.6	13.2	6.7	5.7

Bemerkung: Die dargestellten Resultate unterschieden nach Altersgruppe beziehen sich auf Haushalte. Bei Mehrpersonenhaushalten wurde die Alterseinteilung gemäss dem Alter des Hauptdossierträgers vorgenommen. Für die Ermittlung der Quote der Anspruchsberechtigten der gesamten Bevölkerung wurden die mit oben beschriebenen Vorgehensweise eruierten Haushalte mit der Zahl ihrer Mitglieder multipliziert und durch die auf der Basis der Steuerdaten ermittelte Bevölkerungszahl dividiert.

3.3 Schätzung der Nichtbezugsquote

Für die Ermittlung der Nichtbezugs-Quote wird der, auf der Basis der Steuerdaten berechneten Quote der Anspruchsberechtigten eine korrigierte Sozialhilfe (SH)-Quote gegenübergestellt. Um eine definitorische Deckungsgleichheit bei der Population zu erreichen, umfasst die korrigierte SH-Quote verschiedene Eingrenzungen. Vorgenommen wurden dieselben altersspezifischen Einschränkungen, die für die Schätzung der Quote der Anspruchsberechtigten gelten. Ausgeschlossen wurden somit Personen, die jünger als 25 Jahre sind und die alleine leben. Ebenfalls ausgeschlossen wurden Personen im Rentenalter und Ausländer mit Aufenthaltsbewilligungen, die nicht in den Steuerdaten geführt sind (Flüchtlinge F und vorläufig Aufgenommene mit mehr als sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Schliesslich wurden Personen mit sehr kurzem Sozialhilfebezug im Jahr 2012 (3 Monate oder weniger) ausgeschlossen. Insgesamt führt dies zu einer Reduktion der Zahl der Sozialhilfebeziehenden von 8'430 Personen und einer korrigierten Sozialhilfe-Quote von 4.2 %.

Tabelle 3-2: Schätzung der Nichtbezugsquote von Sozialhilfeleistungen^a

Quote der Anspruchs- berechtigte	korrigierte SH- Quote ^c	Nichtbezugs- Quote
Schätzung [min – max] ^b		Schätzung [min – max] ^b
5.7	4.2	26.3
[5.1 bis 7.0]		[17.6 bis 40.0]

Bemerkungen:

^a Die Schätzung ist eingegrenzt auf 25- bis 63/64-Jährige.

^b Die min-Schätzung beinhaltet eine um 5 % reduzierte individuelle Bedarfsschwelle. Die max-Schätzung umfasst eine um 5 % erhöhte individuelle Bedarfsschwelle.

^c Die Berechnung der Sozialhilfe-Quote wurde angepasst (Braun & Boruvka, 2016). Sie umfasst altersspezifische Eingrenzungen (Ausschluss von Alleinlebenden jungen Erwachsenen (18-24 Jahre) und von Personen im Pensionsalter) sowie Korrekturen zur Erhöhungen der Vergleichbarkeit mit Steuerdaten (Ausschluss von Personen mit ausländischer Nationalität, die in der Sozialhilfeempfänger-Statistik geführt sind, nicht jedoch in den Steuerdaten, Ausschluss von Kurzbeziehenden (<4 Monate)).

Die Schätzung der Nichtbezugs-Quote wurde zudem um eine Bandbreitenschätzung erweitert. Diese umfasst eine hypothetischen Justierung der haushaltspezifischen Bedarfsschwelle um jeweils um +/- 5 Prozent. Damit kann abgeschätzt werden, wie sensitiv die Schätzung hinsichtlich der Definition der Bedarfsschwelle ist.

Für die oben definierte Anspruchsgrenze im Vergleich zur tatsächlichen Sozialhilfequote resultiert somit eine Nichtbezugsquote von 26.3 %. Wird die Anspruchsgrenze um +/- 5 % verändert, resultieren Nichtbezugsquoten, die von 17.6 bis 40.0 % reichen. Die Nichtbezugs-Quote ist dabei hinsichtlich einer Anpassung der Bedarfsgrenze nach unten relativ stabil. Sie führt nur zu einer geringen Reduktion der Population der Anspruchsberechtigten. Bei einer Erhöhung der Anspruchsgrenze um 5 % nach oben resultiert dagegen eine deutliche Zunahme. Demnach ist die Bevölkerungsgruppe, die sich nach der oben beschriebenen Vorgehensweise knapp über der Grenze der

Anspruchsberechtigung befindet, relativ gross, währenddem die Gruppe unmittelbar unter dieser Grenze kleiner ist.

4 Regionale Unterschiede des Nichtbezugs und mögliche Erklärungen

Der im vorangehenden Teil ermittelte Anteil der Nicht-Bezüger zeigt auf, dass die Unterstützung durch Sozialhilfe die anspruchsberechtigte Bevölkerung im Kanton Bern nicht vollumfänglich erreicht. Dabei scheint die Wohngemeinde durchaus eine Rolle zu spielen. So sind die regionalen Unterschiede des Nichtbezuges erheblich, wie die Berechnung von kommunalen Nichtbezugsquoten zeigt. Dafür wurde die im vorangehenden Abschnitt beschriebene Vorgehensweise auf Gemeindeebene übertragen (inklusive einer gemeindespezifischen Korrektur der Sozialhilfequote). Methodisch erschwerend kommt dabei jedoch der Umstand hinzu, dass Ungenauigkeiten, die sich aus den pauschalisierenden Annahmen des Modells zur Schätzung der Zahl der Anspruchsberechtigten ergeben, auf kommunaler Ebene stärker ins Gewicht fallen. Dies trifft besonders auf kleine Gemeinden zu, in welchen oft nur einzelnen Personen oder Haushalte Teil des Forschungsinteresses sind. Aus diesem Grund sollte die exakte Höhe der Nichtbezugsquote auf kommunaler Ebene nicht überinterpretiert werden. Um Verzerrungen durch stark abweichende Beobachtungen zu minimieren, werden Gemeinden ausgeschlossen, die gemäss der Verteilung der kommunalen Nichtbezugsquote höher als das 95 %-Perzentil bzw. tiefer als das 5 %-Perzentil zu liegen kommen⁸. Es verbleibt ein Sample von 312 Gemeinden (Mittelwert= 41.1 %, Standardabweichung = 31.4 %)

4.1 Deskriptive Resultate

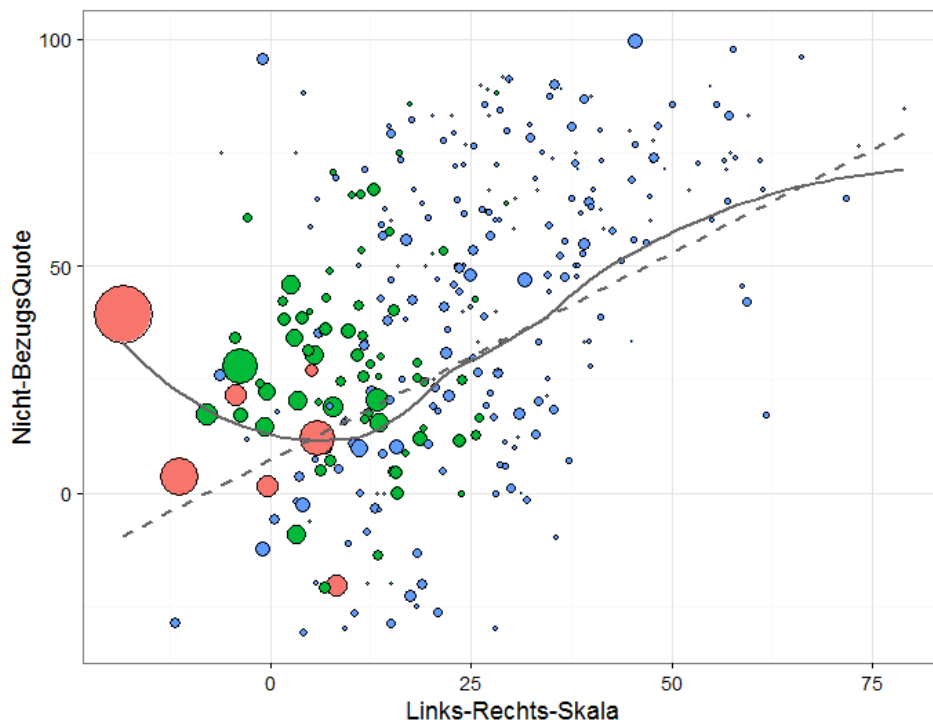
Die Analyse der regionalen Unterschiede zeigt einige interessante Zusammenhänge, die Aufschluss über die Gründe von regionalen Unterschieden geben können. Es zeigt sich etwa ein grosser Unterschied zwischen deutschsprachigen (Median=45.6 %) und französischsprachigen Gemeinden (Median=16.2 %). Im Mittel ist der Anteil der Nichtbeziehenden in deutschsprachigen Gemeinden um einiges höher. Dies könnte durch unterschiedlich kulturell geprägte Einstellungen zum Bezug von Sozialleistungen entstehen. In der Literatur gut untersucht ist ferner der Stadt-Land Graben, der sich auch für den Kanton Bern prägnant zeigt. Der Median der Nichtbezugsquote ist in den Städten mit 12.2% deutlich tiefer als in den Agglomerationen mit 28.2 % und den ländlichen Gemeinden mit 50.0 % (Gemeindeeinteilung gemäss Typologie des Bundesamtes für Statistik). Weniger klar ist, wie diese Unterschiede zu interpretieren sind. Erklärungen sind verschiedene möglich. In ländlichen Gemeinden könnte die Beanspruchung von staatlicher Unterstützung geringer ausfallen, weil ein Teil der ländlichen Bevölkerung landwirtschaftliche Betriebe führt oder zumindest über einen grösseren Garten und entsprechend über zusätzliche Möglichkeiten der Selbstversorgung verfügt. Contzen (2015) zeigt, dass mit dem Besitz von Betrieben auch die Angst verbunden ist, diese im Falle der

⁸ Eingrenzungen auf Grund der 99% /1% Perzentile führen zu sehr ähnlichen Ergebnissen, die Güte der Modellanpassung der nachfolgend gezeigten Regressionsmodelle ist mit der umfassenderen Eingrenzung jedoch deutlich besser, weshalb die Variante mit Ausschluss von abweichenden Beobachtungen auf der Basis der 95%/5% Perzentile gewählt wurde.

Beanspruchung von Sozialhilfe veräussern zu müssen. Darüber hinaus ist in ländlichen Gebieten traditionell mehr Unterstützung über private Netzwerke (Familie, Freunde) zu erwarten (Fluder & StremLOW, 1999, S. 280). Die kleineren Dorfgemeinschaften können jedoch ebenso ein Grund für zusätzliche Angst vor Stigmatisierung sein, weil sie mit stärkerer sozialer Kontrolle verbunden sind (Bruckmeier & Wiemers, 2012). Entsprechend wird häufig argumentiert, dass die Anonymität der Grossstadt der Furcht vor negative Attribuierung entgegenwirkt. Darüber hinaus ist denkbar, dass unterschiedliche Einstellungen gegenüber dem Bezug von staatlichen Leistungen zu einem Stadt-Land Graben führen. Dabei ist ein Effekt in diesem Kontext in dreierlei Hinsicht zu erwarten. Erstens kann ein direkter Effekt über individuelle Einstellungen vermutet werden. Menschen, die staatlichen Leistungen und der Abhängigkeit von Unterstützung des Staates generell kritisch gegenüber stehen, werden eher dazu tendieren, freiwillig auf Leistungen zu verzichten. Laut Contzen (2015) ist die Abneigung gegenüber der Abhängigkeit von Sozialleistungen unter Bauern besonders ausgeprägt, weil dies der bäuerlichen Identität des hart arbeitenden Bauern diametral entgegensteht. Zweitens ist davon auszugehen, dass Stigma-Kosten in einem Umfeld mit ausgeprägter grundlegender Ablehnung der Unterstützung durch Sozialhilfe steigen, weil Betroffene bei einem Bezug von Leistungen eher befürchten müssen, dass Nachbarn, Bekannte oder Freunde die Vorgehensweise missbilligen. Trifft dies zu, würde dies dafür sprechen, dass mit Stigma verbundenen Kosten vom Umfeld abhängig sind. Drittens kann ein Effekt über die administrative Organisation der Aufnahmeverfahren vermutet werden. So ist zu erwarten, dass die Stellen in den Sozialdiensten bzw. die Besetzung der Sozialkommissionen im Kontext mit den dominanten gesellschaftlichen Einstellungen in einer Gemeinde stehen.

Zur Untersuchung der Frage, inwiefern Stigma-Kosten regional unterschiedlich sind, wären idealerweise Informationen bezüglich Einstellungen nötig. Angaben dazu sind in den Steuerdaten keine vorhanden. Es bietet sich jedoch an, die Resultate der Nationalratswahlen als Proxy zu verwenden. Dies folgt der Annahme, dass Wahlergebnisse Präferenzen hinsichtlich der Unterstützung durch die Sozialhilfe abbilden. Fivaz (2015) zeigt anschaulich, wie die Parteien sozialpolitisch zu verorten sind. Dafür hat er die Parteien anhand der Zustimmung ihrer Mitglieder zu verschiedenen politischen Zielen eingeordnet. Bei der Haltung zur Frage der Leistungskürzung in der Sozialhilfe ist der Links-Rechts Graben besonders ausgeprägt. Die Sozialdemokratische Partei (SP), die sich traditionell für mehr Gleichheit und Bekämpfung von Armut einsetzt, steht diesem Vorhaben zu 95 % ablehnend gegenüber. Die SP bildet damit den äusseren Pol auf der linken Seite des Spektrums. Demgegenüber steht die Schweizerische Volkspartei (SVP): 81 % möchten Leistungskürzungen umsetzen. Die SVP konnte ihre Wähleranteile in den 2000er Jahren stark erhöhen, so dass sie derzeit die stärkste Partei der Schweiz ist, gefolgt von der SP, die in den letzten Jahrzehnten Wähleranteile verloren hat und derzeit am zweitmeisten Wählerstimmen auf sich vereint (Rennwald & Zimmermann, 2016).

Abbildung 4-1: Nichtbezugsquoten in Gemeinden des Kantons Bern entlang der Links-Rechts-Skala



Bemerkungen:

Die Grösse der Kreise ist in Relation zur Bevölkerungszahl abgebildet.

Farblegende:

- Rot=Städte
- grün=Agglomerationen
- blau=ländliche Gemeinden

Links-Rechts-Skala=Wähleranteile SVP minus SP (Wahlen 2011)

Die Linien visualisieren den Zusammenhang der links-rechts-Skala und der Nichtbezugsquote (durchgezogene Linie=lokale Anpassung an die Daten, gestrichelte Linie=linearer Zusammenhang)

Abbildung 4-1 zeigt, wie sich die Gemeinden in einem XY-Koordinatensystem mit der Nichtbezugsquote auf der Y-Achse und der Verortung auf einer auf Wählerstimmen basierten Links-Rechts-Skala anordnen. Städte sind farblich in Rot gehalten, Agglomerationen grün und ländliche Gemeinden blau. Die Verortung der Gemeinden nach BFS-Typologie zeigt, dass Städte in der Tendenz am stärksten links orientiert sind und dass die politische Orientierung in den Agglomerationen ausbalancierter ist. Bei ländlichen Gemeinden ist das Bild um einiges heterogener. Es existieren Gemeinden, die eher links tendieren und solche mit stark rechts-konservativer Orientierung. Der Scatterplot zeigt eindrücklich auf, wie die Nichtbezugsquote entlang der Links-Rechts-Skala ansteigt. Dieser Zusammenhang ist besonders ausgeprägt für ländliche Gemeinden. Auffällig abweichend ist die grosse Stadt mit deutlich linker Orientierung, aber vergleichsweise hoher Nichtbezugs-Quote. Dies kommt vermutlich durch den hohen Anteil an Personen in nachobligatorischer Ausbildung zustande. Diese Ausbildungen dauern oft länger als bis zum 25. Lebensjahr und sie gehen häufig mit knappen finanziellen Verhältnissen einher. Diese werden zeitweise in Kauf genommen oder es liegen Unterstützungen durch Eltern oder Stipendien vor, die – wie beschrieben – in den vorliegenden Daten nicht abgebildet sind.

4.2 Modellschätzungen

Obigen Ausführungen folgend lassen sich drei Hauptargumente bezüglich der Erklärung der regionalen Unterschiede ausmachen. Erstens wird vermutet, dass die Dichte der Netzwerke zu höherer Anonymität in den Städten bzw. höherer sozialer Kontrolle auf dem Land führt (*Netzwerk-These*). Zweitens ist es möglich, dass sich Einstellungen zum Sozialhilfebezug regional stark unterscheiden (*Stigma-These*). Drittens kann die Wirtschaftsstruktur eine Rolle spielen. Landwirtschaftliche Betriebe ermöglichen in einer Notlage Subsistenzwirtschaft. Gleichzeitig ist damit die Angst verbunden, bei Beanspruchung von Sozialhilfeleistungen den Hof veräussern zu müssen. Beide Effekte weisen in dieselbe Richtung und sollten zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges führen. Die *These zur Wirtschaftsstruktur* kann zusätzlich erweitert werden. Generell kann angenommen werden, dass die wirtschaftliche Struktur einer Region einen Einfluss auf die Beschäftigungsmöglichkeiten hat und damit auf die Dauer der erwarteten Notlage. Während Beschäftigte im dynamischen tertiären Sektor eher auf Verbesserung in naher Zukunft hoffen können, sind die Strukturen im schrumpfenden sekundären Sektor festgefahrener und mit eher pessimistischen Zukunftserwartungen verbunden. Entsprechend sind in Gemeinden mit vielen Beschäftigten im Industriesektor tiefere Nichtbezugs-Quoten zu erwarten. Schliesslich könnte die wirtschaftliche Infrastruktur mit unterschiedlichen Formen der Bedürftigkeit einhergehen. Möglich wäre, dass Anspruchsberechtigte einer Region über gar kein Einkommen verfügen und die Beanspruchung von Sozialleistungen die einzige Möglichkeit der Existenzsicherung darstellt, während Anspruchsberechtigte in anderen Regionen eher zur Gruppe der Working Poor gehören. Diese These steht in Einklang mit dem gut belegten Effekt der Bedürftigkeit. Je grösser die Differenz von der Schwelle der Bedürftigkeit zu den vorhandenen Ressourcen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer Leistungsbeanspruchung (Bruckmeier & Wiemers, 2012). Ex ae-quo ist in Regionen mit höherer mittlerer Bedürftigkeit mit einer tieferen Nicht-Bezugsquote zu rechnen.

Tabelle 4-1 zeigt OLS-Effektschätzer unterschiedlich spezifizierter Modelle, die Hinweise zur Erklärung der Nichtbezugsquoten entlang der drei Thesen geben und die aufzeigen, wie der eingangs beschriebene Stadt-Land Graben sowie die Unterschiede entlang der Sprachgrenze zustande kommen. Modell (1) repliziert die bivariat-deskriptiv festgestellten Differenzen. Erwartete Nichtbezugsquoten sind in ländlichen Gemeinden im Mittel deutlich höher (+18.3) während der Effekt für französischsprachige Regionen deutlich negativ ist (-25.3). Dieses einfache Modell erklärt bereits 10 % der regionalen Varianz. Der Einbezug der Wähleranteile als Proxy für Einstellungen⁹ gegenüber dem Bezug von Sozialleistungen verbessert die Modellgüte erheblich und die Effekte weisen in die erwartete Richtung. Zudem verringert die Berücksichtigung regionaler unterschiedlicher Einstellungen, den Effekt der Sprachregion und die Stadt/Land-Unterschiede in einem Ausmass, dass diese Effekte

⁹ Die Gemeinden wurden entlang der links-rechts Skala in drei Gruppen eingeteilt. Die Einteilung wurde bei den Wendepunkten der Kurve mit lokaler Anpassung an die Daten (Abbildung 4-1) vorgenommen (1=min-20, 2=21 bis 40,3=41 bis max). Alternativmodelle mit der kontinuierlichen Variablen führten zu ähnlichen Effekten, aber zu einer tieferen Modellgüte. Möglich wäre es, den nicht-linearen Zusammenhang über eine polynomiale Operationalisierung vorzunehmen. Für die vereinfachte Interpretation der Regressions-Koeffizienten wurde jedoch die kategoriale Form bevorzugt.

nicht mehr statistisch signifikant von Null verschieden sind. Dies deutet darauf hin, dass die bivariat-deskriptiven Befunde stark durch die Einstellungen gegenüber dem Sozialhilfebezug geprägt sind. Modell (2) zeigt, dass die Variablen zur Beschreibung der Wirtschaftsstruktur einen vergleichsweise starken und ebenfalls statistisch signifikanten Effekt in die erwartete Richtung haben. Eine Erhöhung des Anteils der Beschäftigten im primären und im tertiären Sektor ist mit einer erwarteten Zunahme der Nichtbezugsquote verbunden. Die Ergebnisse stützen die These, dass landwirtschaftlich geprägte Regionen auch auf Grund von wirtschaftlichen Faktoren höhere Nichtbezugsquoten haben (Möglichkeit von Subsistenzwirtschaft, Befürchtungen den Hof veräussern zu müssen) und nicht alleine Einstellungen zum Sozialhilfebezug eine Rolle spielen. Schliesslich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass in durch industrielle Wirtschaft geprägte Regionen tieferen Nichtbezugsquoten zu erwarten sind. Im Kanton Bern ist der französische Teil besonders industriell geprägt (z.B. Uhrenindustrie). Entsprechend kann angenommen werden, dass die tiefere Nichtbezugsquote im französischen Teil auch durch die wirtschaftliche Infrastruktur beeinflusst ist. Diese Interpretation wird dadurch gestützt, dass der Koeffizient für die französischsprachigen Regionen mit der Implementation der Variablen zur Wirtschaftsstruktur näher zu einem Null-Effekt tendiert. Modell (3) stützt darüber hinaus die These, dass die Dichte der sozialen Netzwerke in einer Gemeinde auch einen Einfluss auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen hat, unabhängig von den Einstellungen in der jeweiligen Gemeinde. Der Effekt der logarithmierten Bevölkerungsdichte ist negativ. Entsprechend nimmt die Nichtbezugsquote mit steigender Bevölkerungsdichte ab. Eine grafische Darstellung, der die modellbasierten Vorhersagen und die (unlogarithmierte) Bevölkerungsdichte der Gemeinden darstellt, zeigt, dass dieser Effekt nicht durch die städtischen Gebiete mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte getrieben ist, sondern stark durch Gemeinden mit tiefer bis mittlerer Bevölkerungsdichte (Abbildung 6-1). Offenbar ist der Bezug von Leistungen besonders in bevölkerungsarmen Gemeinden tief, in welchen sich Anspruchsberechtigte und die Angestellten des Sozialamtes vielleicht sogar kennen (Stigma) oder in welchen Unterstützung über private Netzwerke präsenter ist. Der Effekt der Anonymisierung flacht jedoch mit zunehmender Bevölkerungsdichte ab. Modell (4) ist schliesslich mit Indikatoren zur Bevölkerung unter der Bedarfsgrenze ergänzt, die direkt aus den Steuerdaten ermittelt wurden. Einerseits wird dargestellt, wie sich eine Zunahme von Working Poor unter den Anspruchsberechtigten auswirkt. Wie erwartet, erhöht ein grösserer Anteil an Working Poor die Nichtbezugsquote. Ist in einer Gemeinde der Anteil an Erwerbstätigen unter den rechnerisch ermittelten Anspruchsberechtigten hoch, ist mit höheren Nichtbezugsquoten zu rechnen. In diesem Modell wird auch der Effekt der mittleren Bedarfslücke auf die Nichtbezugsquote ausgewiesen: Je grösser die Lücke in einer Gemeinde im Mittel ist, desto tiefer ist die Nichtbezugsquote. Gleichzeitig reduziert sich der Effekt für die französisch sprachigen Regionen, was dafür spricht, dass die Bedürftigkeit in diesem Gebiet grundsätzlich höher ist.

Tabelle 4-1: Effektschätzer des Nichtbezuges von Sozialhilfe

	Modell (1)	Modell (2)	Modell (3)	Modell (4)	Modell (5)
<i>Stadt/Land</i>					
Agglomerationen	3.87	2.64	0.97	-1.42	4.03
(Ref: Stadt)	(3.51)	(3.25)	(3.46)	(3.34)	(3.23)
ländliche Gemeinde	18.3***	1.30	-5.73	-7.60	-8.64
(Ref: Stadt)	(3.62)	(4.29)	(5.60)	(5.42)	(4.84)
Sprachregion französisch	-25.3***	-9.90	-3.04	1.81	-14.4**
(Ref: deutschsprachig)	(6.65)	(6.59)	(6.12)	(5.93)	(5.23)
<i>Wähleranteile Links-Rechts</i>					
mitte-links		-19.0***	-12.6**	-11.3**	-8.14*
(Ref: gemässigt)		(4.23)	(4.17)	(4.01)	(3.40)
rechts-konservativ		30.3***	16.3*	19.4**	12.25*
(Ref: gemässigt)		(6.56)	(6.40)	(6.16)	(5.40)
<i>Wirtschaftsstruktur</i>					
% mit Besch. in Sek. 1			0.69***	0.49**	0.38**
(Ref: Sek 2)			(0.15)	(0.15)	(0.10)
% mit Besch. in Sek. 3			0.76***	0.64***	0.36***
(Ref: Sek 2)			(0.10)	(0.10)	(0.10)
log(Bevölkerungsdichte)			-7.93***	-6.57***	-8.85***
			(1.87)	(1.81)	(1.56)
% Working Poor				0.39***	0.31**
				(0.11)	(0.10)
log (mittlere Lücke des Bedarfes in CHF)				-18.6***	-20.8***
				(5.45)	(4.7)
Intercept	21.3***	40.3***	31.8*	193.4***	248.67***
	(2.68)	(4.90)	(15.8)	(56.5)	(56.4)
n (Gemeinden)	312	312	312	312	312
R ²	0.103	0.242	0.393	0.446	0.407
Adjusted R ²	0.094	0.229	0.377	0.428	0.388
Methode:	OLS	OLS	OLS	OLS	MM-95
Gemeinden mit Gewicht (<0.00032)					2
Gemeinden mit Gewicht <1					85

Bemerkungen:

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.'

Standardfehler in Klammern.

Alle Schätzungen verwenden analytische Gewichte auf der Basis der Bevölkerungszahl der Gemeinden.

MM-95: Die robuste Schätzung verwendet Schätzungen des MM-Typs, wie in (Koller & Stahel, 2011) beschrieben. Die Schätzung resultiert in robusten und effizienten Schätzern mit 50 %-Bruchpunkten (breakdown points) und 95 % asymptotisch effizienten normalverteilten Standardfehlern (Rousseeuw et al., 2015).

Weil die vorliegende Schätzung auf einem kleinen Sample basiert, ist ungewiss, ob die Resultate nicht von einigen wenigen extremen Datenpunkte getrieben sind. Die visuelle Betrachtung der Residuen und von partiellen-Regressions-Leverage Plots zeigen zwar keine Auffälligkeiten. Nichtsdestotrotz wurde zur Überprüfung der Stabilität der Effekt-Schätzer zusätzlich eine Alternativschätzung mit Methoden der robusten Regression durchgeführt (Jann, 2010). Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie weniger durch stark abweichende Beobachtungen beeinflusst werden und auch unter alternativen Fehlerverteilungen günstige Eigenschaften aufweisen. Damit sind diese Verfahren besser geeignet, grundlegende Zusammenhänge in den Daten freizulegen, auch wenn beispielsweise einige Beobachtungen mit Messfehlern behaftet sind. Als robustes Regressionsverfahren wurde hier ein MM-Schätzer gewählt, der über eine Gewichtung der Beobachtungen den Einfluss von abweichenden Beobachtungen auszubalancieren versucht. Konkret wurde eine Schätzung mit 50 % Bruchpunkt und 95 % Normalverteilungseffizienz verwendet, wie es von (Koller & Stahel, 2011) empfohlen und von (Rousseeuw et al., 2015) für die Statistik-Software R implementiert wurde. Die robuste Modellschätzung führt tatsächlich zum Ausschluss von zwei Beobachtungen und einer Neugewichtung von 85 Beobachtungen (vgl. Modell (5) Tabelle 4-1). Die meisten MM-95 Effektschätzer sind im Betrag etwas weniger stark ausgeprägt, ausser den Effekt-Schätzern zur Bevölkerungsdichte und dem mittleren Lücke zur Bedarfsschwelle. Im Übrigen sind die an dieser Stelle gezeigten Schätzungen jedoch weitgehend stabil. Mit einer Ausnahme: Der Effekt für französischsprachige Gemeinden ist erneut negativ und statistisch signifikant von Null verschieden (-14.4). Dies könnte darauf hindeuten, dass in der Schweiz doch kulturelle geprägte Unterschiede bezüglich des Bezuges von Sozialhilfe existieren. Weitere Forschung sollte diesen Punkt vertiefen.

5 Zusammenfassung und Diskussion

Die vorliegende Studie präsentiert erstmals eine Schätzung der Nichtbezugsquote von Sozialhilfe für den Kanton Bern und sie gibt Aufschluss darüber, wie regionale Unterschiede des Nichtbezuges von Sozialhilfe zustande kommen. Sie ist die erste Studie der Schweiz, die das Phänomen von Nichtinanspruchnahmen von Sozialhilfeleistungen auf der Basis von Administrativdaten untersucht. Dafür wurde anhand von Steuerdaten die Quote der Anspruchsberechtigten ermittelt und diese mit der für das vorliegende Vorhaben angepassten Sozialhilfequote aus der Sozialhilfeempfängerstatistik verglichen. Laut vorliegender Schätzung bezieht jede vierte Person (26.3 %), die rechnerisch gesehen Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialhilfe hätte, keine Leistungen. Weil der Kanton Bern einer der bevölkerungsreichsten Kantone der Schweiz ist und sowohl über ländliche und städtische Gebiete verfügt, kann einerseits vorsichtig vermutet werden, dass Nichtbezüge in der übrigen Schweiz in ähnlichen Umfang vorliegen. Andererseits könnte die erhebliche kantonale Variation bei der Ausgestaltung im Bereich der Grundsicherung zu Unterschieden im Ausmass des Nichtbezugs führen. Weitere Forschung könnte dies zum Thema haben. Ausserdem bestätigt die vorliegende Studie die Vorbehalte des BFS, dass der einfache Vergleich der Gesamtquoten der Sozialhilfe- und der Armutsstatistik als erster Anhaltspunkt zur Schätzung einer nationalen Nichtbezugsquote zu kurz greift und dass die daraus resultierende Quote von 60% zu hoch ausfällt. Wie die vorliegende Studie

zeigt, führt die Berücksichtigung von Vermögenswerten beinahe zu einer Halbierung des Anteils der Anspruchsberechtigten und damit zu einer deutlichen Reduktion der Nichtbezugsquote.

In einem zweiten Schritt wurde die regionale Variation des Nichtbezuges der Gemeinden zur Überprüfung gängiger theoretischer Erklärungen des Nichtbezuges verwendet. Dabei lag der Hauptfokus auf der Prüfung der Frage, welche Rolle in der Bevölkerung vorherrschende Einstellungen zum Sozialhilfebezug und damit einhergehenden Stigma-Kosten spielen. Generell werden psychologische und soziale Faktoren wie Stigma in der internationalen Literatur als eine von vier Haupterklärungen des Nichtbezuges angeführt - neben pekuniären Faktoren, unzureichenden Informationen und Mängel im administrativen Prozess der Anspruchsprüfung ((Hernanz et al., 2004). Welche Bedeutung Stigmatisierung zukommt, ist jedoch schlecht untersucht. Aus der Theorie lässt sich ableiten, dass sich Einstellungen hinsichtlich des Bezuges von Sozialleistungen auf drei Wege auf die Wahrscheinlichkeit der Beanspruchung von Sozialhilfe auswirken. Erstens beeinflussen individuelle Einstellungen das Verhalten. Wer einem Sozialleistungsbezug generell kritisch gegenüber steht, wird eher darauf verzichten. Zweitens weisen Einstellungen im Umfeld darauf hin, inwiefern Betroffene Stigmatisierung befürchten müssen. Wer negative Attribuierung durch Nachbarn, Bekannte oder Freunde erwartet, wird eher auf einen Leistungsbezug verzichten. Drittens ist anzunehmen, dass sich dominante Präferenzen einer Gemeinde ebenso in der personellen Besetzung und der organisatorischen Ausgestaltung eines Sozialdienstes niederschlägt. Es daher zu erwarten, dass lokal vorhandene Einstellungen ebenso über administrative Prozesse einen Einfluss auf Nichtbezugsquoten haben. Tatsächlich zeigen die vorliegenden Analysen starke regionale Effekte auf, die darauf hinweisen, dass ein Sozialhilfeleistungsbezug von sozio-psychologischen Prozessen beeinflusst wird. In Gemeinden, die politische Parteien präferieren, die sich für grosszügige Sozialhilfeszahlungen einsetzen, ist die Nichtbezugsquote in der Tendenz tiefer, während Gemeinden mit stark rechts-konservativer Präferenz deutlich höhere Nichtbezugsquoten aufweisen. Dieser Effekt bleibt bestehen, wenn alternativ Erklärungen, wie unterschiedliche Wirtschaftsstruktur und die Bevölkerungsdichte kontrolliert werden.

Schliesslich gibt die vorliegende Studie Hinweise dazu, wie der in vielen Nichtbezugs-Studien erkannte Stadt-Land-Graben zustande kommt. Den hier enthaltenen Analysen folgend lässt sich der Graben in verschiedene Komponenten zerlegen. Einerseits scheinen die unterschiedlichen Einstellungen zum Sozialhilfebezug eine entscheidende Rolle zu spielen. Unter Bauern ist die Abhängigkeit von Sozialleistungen besonders negativ konnotiert (Contzen, 2015), während Menschen im städtische Milieu dem Bezug Sozialleistungen weniger kritisch gegenüber stehen. Andererseits sind starke Effekte der Wirtschaftsstruktur zu erkennen. Landwirtschaftlich geprägte Regionen weisen deutlich höhere Nicht-Bezugsquoten auf und zwar unabhängig von der Einstellung zum Sozialhilfebezug. Dies kann damit erklärt werden, dass Haushalte mit landwirtschaftlichen Betrieben über die Möglichkeit verfügen, eine Notlage subsistenzwirtschaftlich zu überbrücken. Gleichzeitig ist mit dem Besitz eines Hofes häufig die Angst verbunden, diesen bei Beanspruchung von Sozialhilfe veräussern zu müssen. Die Analysen zeigen schliesslich ebenso, dass der vielzitierte Effekt der Anonymität der Grossstadt, der einen Sozialhilfeleistungsbezug erleichtern soll, nur begrenzt als Ursache des Stadt-Land-Grabens herhalten kann. Unabhängig von Einstellung und der wirtschaftlichen Struktur zeigt sich zwar ein Effekt der Bevölkerungsdichte: Je weniger Menschen in einer Gemeinde leben, desto eher sind Nichtbezüge zu erwarten. Hierbei könnte fehlende Anonymität durchaus eine Rolle spielen. Der Effekt

einer steigenden Bevölkerungsdichte schwächt sich jedoch mit zunehmender Bevölkerung ab, so dass keine Unterschiede von mittel-dicht besiedelten Gebieten zu städtischen Regionen mehr zu erkennen sind. Anonymität scheint demnach eher den Unterschied von sehr kleinen zu mittleren Gemeinden zu erklären.

Aus methodischer Sicht gilt es festzuhalten, dass es sich bei der vorliegenden Schätzung trotz der Verwendung von de facto Vollerhebung um eine Annäherung an die Realität handelt. In der Praxis lässt das Prüfverfahren für den Anspruch auf Sozialhilfe Spielräume offen, um auf individuelle Situationen eingehen zu können. Für die Schätzung der Nichtbezugsquote kommen die unterschiedlichen zeitlichen Perspektiven der beiden verwendeten Erhebungen erschwerend dazu. Während die Steuerdaten eine Jahresperspektive einnehmen, erfolgt die Prüfung auf Anspruch durch Unterstützung durch Sozialhilfe monatsweise. Dies konnte für die vorliegende Schätzung zwar annähernd korrigiert werden. Geringfügige Verzerrungen sind jedoch nicht auszuschliessen. Schliesslich kann vermutet werden, dass mit der gewählten Vorgehensweise *insbesondere die persistente Form von Nichtbezug*, die längere Zeiträume umfasst, gut abgebildet werden kann. Die temporäre Form, die auf kurze Perioden eines Nichtbezuges fokussiert und die zu höheren Nichtbezugsquoten führt (Bruckmeier & Wiemers, 2012), kann schlecht abgebildet werden.

Schliesslich können aus sozialpolitischer Perspektive einige Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Studie gezogen werden. Im Vergleich mit anderen Ländern (Hernanz et al., 2004) ist die für die Schweiz ermittelte Nichtbezugsquote eher tief. Die Schätzung der vorliegenden Studie liegt im Übrigen im ähnlichen Bereich, wie die Schätzung von (Crettaz et al., 2009). Dies könnte mit den professionellen Strukturen in der Schweiz zusammenhängen, die zu einer vergleichsweise besseren Abdeckung durch die Sozialhilfe führen. Nichtsdestotrotz ist Nichtbezug auch in der Schweiz präsent und es ist zu vermuten, dass die Grauzone besonders bei Haushalten gross ist, die bereits über eigene finanzielle Ressourcen verfügen und sich nahe beim Existenzminimum befinden. Wie in anderen Studien auch, stellte die vorliegende Studie fest, dass die Nichtbezugsquote neben den beschriebenen Faktoren stark von der finanziellen Situation von Haushalten abhängig ist. Je grösser der Anteil an Working Poor und je kleiner die Lücke zur Bedarfsschwelle im Mittel ist, desto höher fällt die erwartete Nichtbezugsquote aus. Für Personen an der Grenze der Anspruchsberechtigung ist es vermutlich sehr schwierig, selber zu beurteilen, wo exakt die Schwelle liegt, ab welcher tatsächlich Unterstützungsgelder zustünden. Einige Haushalte werden in solch Situationen ein Sozialamt aufsuchen, damit überprüft werden kann, ob ein Anspruch auf Unterstützung besteht. Andere jedoch werden versuchen mit knappen Ressourcen auszukommen, sie suchen die Unterstützung im privaten Kreis oder sie verschulden sich. Der individuelle Weg über eine Verschuldung und das Leben in prekären finanziellen Verhältnissen, kann allerdings mit längerfristigen Kosten verbunden sein. Dazugehören gesundheitliche Probleme und später aufwändige Verfahren der Schuldensanierung. Bei Familienhaushalten sind zudem Folgeprobleme für Kinder zu erwarten, die mit reduzierter Chancengleichheit verbunden sind. Es ist daher fraglich, ob in solchen Grenzfällen individuelle Einstellungen und soziale Erwartungen entscheidende Stützpfeiler einer wirksamen Armutspolitik sein sollen.

6 Anhang

Tabelle 6-1: Bedarfsschwelle nach Haushaltsgrösse

Haushalts- grösse	Grundbedarf ¹	Wohnkosten ²	Krankenkassen ³	Bedarfsschwelle (Jahreseinkommen)
1	977	952	400	27'948
2	1495	1232	650	40'524
3	1818	1512	900	50'760
4	2090	1736	1150	59'712
5	2364	1960	1400	68'688
6	2638	2016	1650	75'648
7	2912	2072	1900	82'608
8	3186	2128	2150	89'568

¹ Basierend auf SKOS-Richtlinien des Jahres 2012 (SKOS, 2005)

² Richtwerte gemäss (Regionalkonferenz Bern-Mittelland, 2010). Hoch- und Tiefpreisgemeinden gemittelt inkl. 12.5 % für Nebenkosten

³ Prämien wurden für unterschiedliche Haushaltszusammensetzungen gemittelt. Erwachsene=400, Kinder=100

Tabelle 6-2: Mietindex für MS-Regionen im Kanton Bern

Mietindex	MS-Region
105.61	Aaretal
119.80	Bern
97.96	Biel/Bienne
99.08	Burgdorf
101.53	Erlach-Seeland
87.45	Grenchen
76.02	Jura bernois
87.35	Kandertal
78.16	La Chaux-de-Fonds
108.27	Murten/Morat
91.84	Oberaargau
93.16	Oberes Emmental
112.45	Oberland-Ost
140.20	Saanen-Obersimmental
91.94	Schwarzwasser
109.18	Thun

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Angebotspreise von Mietwohnungen nach MS-Regionen, Wüest & Partner, Immo-Monitoring

Tabelle 6-3: Monatliche Prämienverbilligung

Prämienregion	massgebendes Einkommen	bis Franken				
		9'000	17'000	25'000	35'000	42'000 ¹⁾
1	Erwachsene	200.00	155.00	115.00	75.00	25.00
	junge Erwachsene zwischen 18 und 24 Jahre	182.90				109.75
	Kinder bis 18 Jahre	42.15				25.30
2	Erwachsene	175.00	135.00	100.00	65.00	20.00
	junge Erwachsene zwischen 18 und 24 Jahre	161.80				97.10
	Kinder bis 18 Jahre	38.35				23.00
3	Erwachsene	160.00	120.00	90.00	60.00	20.00
	junge Erwachsene zwischen 18 und 24 Jahre	149.95				89.95
	Kinder bis 18 Jahre	35.60				21.35

¹⁾ gilt für Familien mit zur Familie zählenden Kindern

Quelle: Amt für Sozialversicherungen (ASV), Abteilung Prämienverbilligung und Obligatorium, Berechnungsschema 2012

Tabelle 6-4: Schätzung der Quote der Anspruchsberechtigten in Abhängigkeit von steuerdatenspezifischen Eigenheiten¹⁰

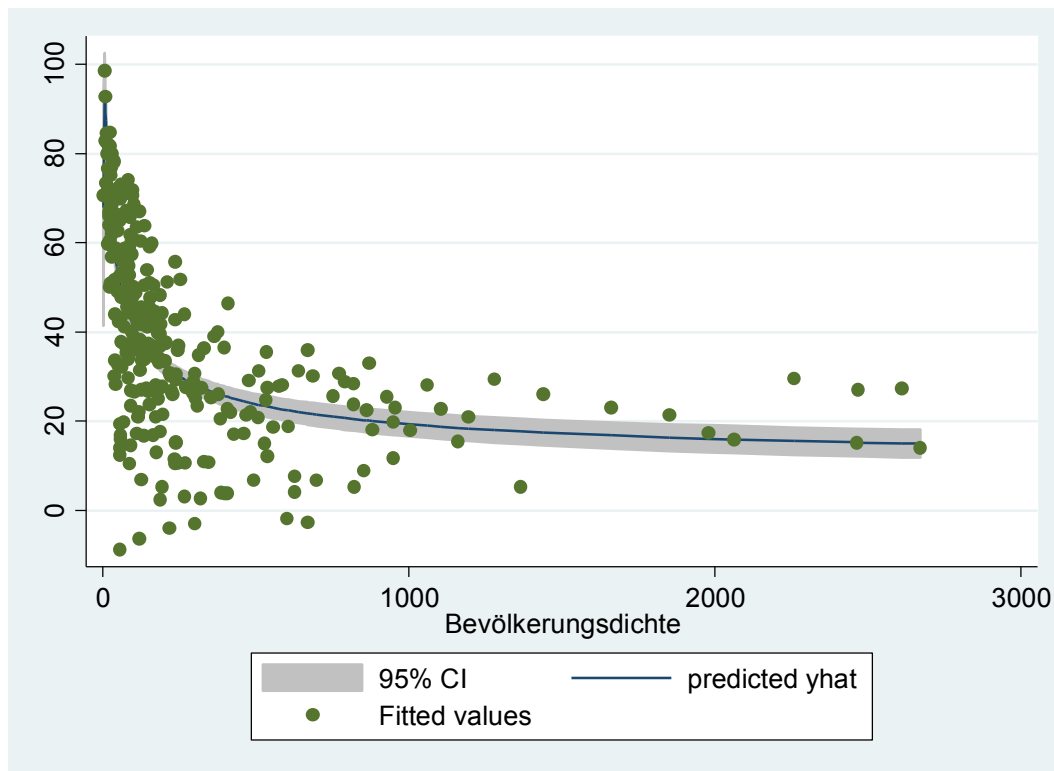
	Ausschluss -Variante	Fehlende HH-ID ^a n=12'233		Ermessens-Taxierte n=20'472			Kollektiv-HH n=12'332		Unterjährig Steuerpflichtige n=14'230		Verwendete Variante
	(1)+(3)+ (6)+(8)	Aus- schluss (1)	Einzel- haushalte (2)	Aus- schluss (3)	Ausschluss wenn einziges Einkommen (4)	Erm als Einkommen zählen (5)	Aus- schluss (6)	Als Einzel-HH zählen (7)	Aus- schluss (8)	Ein- schluss (9)	(2)+(5)+ (7)+(9)
Total	12.1	12.1	12.1	12.1	14.1	12.5	12.1	12.7	12.1	13.7	14.2
Alters- gruppe											
18-24	39.5	39.5	39.5	39.5	40.9	38.5	39.5	48.3	39.5	50.2	50.0
25-49	12.3	12.3	12.3	12.3	16.3	13.4	12.3	12.7	12.3	13.4	14.6
50-64	11.5	11.5	11.5	11.5	14.1	12.2	11.5	11.8	11.5	12.7	13.4
ab 65	21.2	21.2	21.2	21.2	22.2	21.4	21.2	22.3	21.2	25.4	25.6
N=	954'343	954'343	954'343	954'343	976'589	976'606	954'343	974'944	954'343	1'004'062	1'027'244

Quelle: Steuerdaten des Kantons Bern, 2012. Eigene Berechnungen.

^aWerden Haushalte mit mehr als 8 Mitgliedern ausgeschlossen, verbleiben keine Haushalte mit fehlender ID im Datensatz.

¹⁰ Die Variantenrechnungen wurden mit der Basis-Approximation gemäss Tabelle 3-1 durchgeführt – dies widerspiegelt die Prüfung der Bedürftigkeit ohne Einbezug der vorgelagerten bedarfsabhängigen Leistungen und Prüfung von Vermögen.

Abbildung 6-1: Vorhergesagte Nichtbezugsquote gemäss OLS-Schätzung vs Bevölkerungsdichte



Bemerkung: Zur Verbesserung der Lesbarkeit der Grafik ist die Gemeinde mit der höchsten Bevölkerungsdichte ausgeschlossen. Das Muster wäre identisch, aber der Zusammenhang bei den kleinen Gemeinden optisch nicht zu erkennen.

7 Literaturverzeichnis

- Atkinson, A.B. (1989). *Poverty and social security*. Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- BAG. (2016). Krankenversicherungsprämien 2012. *Bundesamt für Gesundheit (BAG)*. Zugriff am 15.4.2016. Verfügbar unter: <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/13452/index.html?lang=de>
- Bargain, O., Immervoll, H. & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10 (3), 375–395. doi:10.1007/s10888-010-9158-8
- BFS. (2011). *Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik: Leitfaden zur Durchführung der Erhebung: Kurzfassung*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS. (2015). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BKSE. (2016). Handbuch Sozialhilfe. *Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE)*. Zugriff am 15.4.2016. Verfügbar unter: <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/home/>
- Blank, R.M. (1997). *What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bruckmeier, K. & Wiemers, J. (2012). A new targeting: a new take-up? *Empirical Economics*, 43 (2), 565–580.
- Champion, C. (2011). Switzerland: A latecomer catching up. In J. Clasen & D. Clegg (Hrsg.), *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in europe* (S. 121–142). New York: Oxford University Press.
- Contzen, S. (2015). «Wir sind nicht arm»! Diskursive Konstruktionen von Armut von Schweizer Bauernfamilien. *Journal of Socio-Economics in Agriculture*, (8), 60–69.
- Crettaz, E., Jankowski, T., Priester, T., Ruch, T. & Schweizer, L. (2009). *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Currie, J. (2004). *The take up of social benefits* (No. No. 1103). IZA Discussion Paper Series. Zugriff am 20.8.2015. Verfügbar unter: <http://www.nber.org/papers/w10488>
- Daponte, B.O., Sanders, S. & Taylor, L. (1999). Why do low-income households not use food stamps? Evidence from an experiment. *Journal of Human resources*, 34 (3), 612–628. doi:10.2307/146382
- Fivaz, J. (2015). Das sozialpolitische Profil des neuen Nationalrats. *Soziale Sicherheit CHSS*, (6), 342–347.
- Fluder, R. & Stremmlow, J. (1999). *Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*. P. Haupt.
- Gärtner, L. & Flückiger, Y. (2005). *Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven*. Zürich: Verlag Rüegger.
- Goffman, E. (1963). *Notes on the Management of Spoiled Identity*. New York: Touchstone.
- Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. No. 17). OECD Publishing. Zugriff am 20.8.2015. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/525815265414>
- Hümbelin, O. & Farys, R. (2016). The Suitability of Tax Data to Study Trends in Inequality—A theoretical and empirical review with tax data from Switzerland. *Research in Social Stratification and Mobility*. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2016.04.004>
- Jann, B. (2010). Robuste Regression. In C. Wolf & H. Best (Hrsg.), *Handbuch der Sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 707–740). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kayser, H. & Frick, J.R. (2000). *Take it or leave it: (non-) take-up behavior of social assistance in Germany* (No. 210). Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Zugriff am 18.8.2015. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/18180>
- Kleven, H.J. & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (1), 54–90.
- Koller, M. & Stahel, W.A. (2011). Sharpening Wald-type inference in robust regression for small samples. *Computational Statistics & Data Analysis*, 55 (8), 2504–2515. doi:10.1016/j.csda.2011.02.014
- Leu, R.E., Burri, S. & Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Bern: Haupt.

- Link, B.G. & Phelan, J.C. (2001). Conceptualizing Stigma. *Annual Review of Sociology*, 27, 363–385.
- Moffitt, R. (1983). An Economic Model of Welfare Stigma. *The American Economic Review*, 73 (5), 1023–1035.
- Nadai, E. (2007). Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Staat. In Denknetz (Hrsg.), *Zur politischen Ökonomie der Schweiz (Jahrbuch 2007)* (S. 10–19). Zürich: Edition 8.
- Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M. & Ruder, R. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst: Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben*. Zürich: Seismo.
- Portmann, U. (2012). *Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2012*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Regionalkonferenz Bern-Mittelland. (2010). *Empfehlungen für eine einheitliche Mietzinspraxis in der Sozialhilfe*. Bern: Regionalkonferenz Bern Mittelland. Zugriff am 18.4.2016. Verfügbar unter: <http://www.bernmittelland.ch/wAssets/docs/themen/soziales/Empfehlungen-fuer-eine-einheitliche-Mietzinspraxis.pdf>
- Rennwald, L. & Zimmermann, A. (2016). *Der Wahlentscheid der Arbeiter in der Schweiz, 1971-2011* (No. 4). Zugriff am 28.4.2016. Verfügbar unter: <http://socialchangeswitzerland.ch>
- Riphahn, R.T. (2001). Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits. *Review of income and wealth*, 47 (3), 379–398.
- Rousseeuw, P., Croux, C., Todorov, V., Ruckstuhl, A., Salibián-Barrera, M., Verbeke, T. et al. (2015). *robustbase: Basic Robust Statistics*.
- SKOS. (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).
- SKOS. (2014). *Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).
- Van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European social policy*, 1 (1), 15–30.
- Van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. In P. Townsend & D. Gordon (Hrsg.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. (S. 171–193). Bristol: Policy Press.
- Van Oorschot, W.J. (1995). *Realizing rights: a multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*. Aldershot: Avebury.